Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

ÉTUDE DE LA MISE EN OEUVRE, PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DE LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

Février 1982

Canada

ÉTUDE DE LA MISE EN OEUVRE, PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DE LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

Février 1982

Le Ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. John C. Munro, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1982.
QS-3234-000-FF-A1
N° de catalogue: R32-60/1982F
ISBN 0-662-91686-7

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 1
2. RÉTROSPECTIVE 1

3. APERÇU GÉNÉRAL DE LA CONVENTION 4

   3.1 Dispositions de la Convention 4
   3.2 Le processus de négociation 6
   3.3 Mise en oeuvre de la Convention 8

4. FACTEURS RELATIFS AUX DOLÉANCES PARTICULIÈRES 9

   4.1 Libellé et interprétation de la Convention 10
   4.2 Nature dynamique de la Convention 14
   4.3 Perception des avantages prévus par la Convention 15
   4.4 Attentes suscitées par la Convention 16
   4.5 Contraintes budgétaires du gouvernement fédéral 16

5. DOLÉANCES PARTICULIÈRES 16

   5.1 Programmes, services et avantages fédéraux existants 17
   5.2 Programmes, services et avantages "spéciaux" 27

      5.2.1 Logement et infrastructure 28
      5.2.2 Services de santé des Cris 52
      5.2.3 Développement économique 64
      5.2.4 Allocations pour frais généraux 75
      5.2.5 Pistes d'atterrissage 84
      5.2.6 Administration de la justice 86
      5.2.7 Port Burwell 88
      5.2.8 Education 92

   5.3 Coût et coordination de la mise en oeuvre 93

      5.3.1 Indemnités compensatrices 93
      5.3.2 Processus de mise en oeuvre 102

   5.4 Autres questions 113

6. CONCLUSION 114

ANNEXE I 116

Dépenses du gouvernement du Canada dans le
Territoire de la Baie James et du Nord Québécois
1975-1976 -- 1980-1981.....

1. Notes préliminaires 117
2. Tableau 1: Dépenses totales: Résumé 118
3. Tableau 2: Dépenses totales: Détails 119
4. Tableau 3: Dépenses: Santé et Bien-être social Canada 122
5. Tableau 4: Dépenses: Environnement Canada 124
6. Tableau 5: Dépenses: Transports Canada 126
7. Tableau 6: Dépenses: Affaires indiennes et du Nord canadien 127
8. Tableau 7: Dépenses: Indemnités compensatrices 137

1. INTRODUCTION

Au cours des deux dernières années, le Grand Council of the Crees (of Quebec) ("les Cris") et la Corporation Makivik ("les Inuits"), qui représentent respectivement les signataires cris et inuit de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ("la Convention") ont, à maintes reprises, déclaré publiquement que le Canada et le Québec ne s'étaient pas acquittés de leurs obligations légales et morales en ce qui concerne la mise en oeuvre de la Convention et de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois.

Les Cris et les Inuits prétendent que, le Canada et le Québec n'ayant pas respecté les obligations que leur imposait la Convention, les populations autochtones de la Baie James et du Nord québécois n'ont pas bénéficié des avantages sociaux, économiques et matériels qui, à leur avis, auraient normalement dû résulter de la Convention. Le présent document a pour objet de publier les conclusions d'une étude de la façon dont le Canada s'est acquitté des obligations qui lui reviennent en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

Le Cabinet étudiera les recommandations d'après les conclusions contenues dans le présent rapport, qui visent à assurer que le Canada respecte l'esprit et la lettre de toutes les obligations qui lui incombent conformément et relativement à la Convention.

2. RÉTROSPECTIVE

Le 26 mars 1981, les Cris et les Inuit se sont présentés devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Pendant plus de huit heures, le Comité permanent a écouté les doléances des parties autochtones et leur a posé des questions à ce sujet. Les Inuit étaient représentés par M. Charlie Watt, président de la Corporation Makivik, et les Cris, par le Grand Chef Billy Diamond, du Grand Council of the Crees (of Quebec).

Après avoir entendu ces témoignages, le Comité permanent a exceptionnellement rédigé, à l'intention du ministre des Affaires indiennes et du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, une déclaration spéciale dans laquelle il

appuyait les doléances des parties autochtones selon lesquelles le Canada et le Québec avaient omis de mettre en oeuvre d'importantes dispositions de la Convention. La déclaration a été présentée le 31 mars 1981 par des représentants du Comité permanent à M. John Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Répondant aux doléances des Cris et des Inuit, M. Munro a annoncé ce même jour à la Chambre des communes qu'il avait abordé la question avec M. Jean Chrétien, ministre de la Justice et ministre d'Etat au Développement social, et qu'ils avaient convenu d'effectuer une étude conjointe de la mise en oeuvre de la Convention.

L'étude avait principalement pour objet:

a) de déterminer si le Canada a respecté l'esprit et la lettre des obligations que lui impose la Convention de la Baie James et du Nord québécois (dans sa version modifiée), la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois,4(1977, 25-26, ELIZABETH II, C.32), les lettres d'entente du gouvernement fédéral, en date du 15 novembre 1974, les lettres complémentaires du gouvernement fédéral, datées du 11 novembre 1975, et tout autre texte législatif, accord et engagement pertinent;

b) d'étudier la façon dont le Canada s'est acquitté des obligations qui sont les siennes en vertu de la Convention, quant au respect de responsabilités particulières, ainsi qu'à la gestion et à la coordination de l'ensemble de ses responsabilités de mise en oeuvre;

c) de formuler toute recommandation utile quant aux mesures à prendre pour combler toute lacune dans le respect d'obligations particulières et dans le processus général de mise en oeuvre.

Le présent rapport traite des points a) et b). Le point c) fera l'objet d'un mémoire au Cabinet qui s'appuiera sur les conclusions exposées plus loin. Le présent rapport ne traite ni des responsabilités prises par les Cris, les Inuit, le Québec et les autres parties, ni des mesures qu'ils ont prises, sauf si elles ont trait au respect, par le Canada, des obligations qui sont les siennes.

Un des principaux objectifs de l'étude est de jeter les fondements de la compréhension nécessaire pour permettre à la Convention de progresser tel que prévu. Des problèmes de mise en oeuvre et des divergences d'opinion surviendront toujours, mais il est à souhaiter qu'une bonne compréhension de la nature de la Convention et que des attitudes positives chez les deux parties permettront la concentration des efforts pour résoudre les problèmes par la voie de discussions entre les parties, plutôt que par la confrontation.

L'étude a porté principalement sur les allégations particulières formulées par les parties autochtones dans leurs déclarations au Comité permanent ainsi que dans les doléances qu'ils ont directement présentées au ministre des Affaires indiennes et à celui de la Santé. Il a également été tenu compte du témoignage des Cris au cours d'une réunion du Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales, qui a eu lieu le 19 mai 1981. On n'a pas examiné les allégations particulières concernant les obligations du Québec, si ce n'est dans la mesure où elles ont trait à certaines questions de compétences conjointes et à la coordination d'ensemble de la mise en oeuvre.

L'étude a été effectuée par une équipe formée de fonctionnaires du Groupe chargé des orientations générales, du Programme des affaires indiennes et inuit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), ainsi que du ministère de la Justice. Elle comprenait un examen détaillé des mémoires présentés par les Cris et par les Inuits, un examen des dossiers du MAINC et des autres ministères en cause, des entrevues avec des personnes qui se sont intéressées à la négociation et à la mise en oeuvre de la Convention, une étude des points de vue pertinents du ministère de la Justice, ainsi que des échanges de vues avec les représentants des Cris et des Inuits.

Pendant l'étude, M. Munro, son secrétaire parlementaire, le deputé Ray Chénier, ainsi que des hauts fonctionnaires du MAINC, dont le sous ministre Paul Tellier, se sont rendus dans plusieurs localités crises et inuit pour se rendre compte sur place des problèmes qui se posent et examiner les solutions possibles.

C'est principalement au MAINC qu'il incombe de mettre en oeuvre les obligations du gouvernement fédéral imposées par la Convention, mais plusieurs autres ministères ou organismes ont ou ont déjà eu des responsabilités particulières en vertu de la Convention, en particulier celui de la Santé nationale

et du Bien-être social, Transports Canada, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et Environnement Canada. Les ministères fédéraux qui ont des obligations en vertu de la Convention ont participé à l'étude en examinant leurs sphères de responsabilité particulières et le présent rapport tient compte de leurs conclusions.

A la mi-août et en décembre, les Cris et les Inuit ont reçu des ébauches du présent rapport. Au cours de l'automne et de l'hiver, des fonctionnaires du MAINC ont rencontré des représentants des parties autochtones pour prendre connaissance de leurs observations au sujet du rapport et trouver des solutions possibles aux problèmes relevés. Quelque vingt-cinq réunions ont eu lieu avec les Cris, les Inuit et leurs conseillers. L'ébauche du rapport a été révisée à la lumière des observations formulées par les parties autochtones.

Des ébauches du rapport ont également été remises aux représentants des ministères fédéraux susmentionnés et à divers fonctionnaires du MAINC. Les observations pertinentes reçues à ce sujet ont été incorporées à la version finale.

Comme il est noté dans le présent rapport, les Cris de la Baie James ont intenté des poursuites judiciaires contre le gouvernement du Canada et celui du Québec, relativement au Chapitre 14 de la Convention, qui traite des services de santé offerts aux Cris, ainsi que des questions connexes. Il doit être clairement entendu que l'étude a été entreprise sous toutes réserves de ces poursuites et que cette condition a été comprise et acceptée par les Cris et leurs conseillers juridiques lorsqu'ils ont entamé des discussions sur les conclusions de l'étude, énoncées dans le présent rapport.

3. APERCU GÉNÉRAL DE LA CONVENTION

3.1 Dispositions de la Convention

La Convention de la Baie James et du Nord québécois constitue, à ce jour, le premier et le seul règlement important des revendications foncières qui ait été signé au Canada. C'est un document extrêmement complexe qui expose en détail un programme global et unique de gestion du territoire de la Baie James et du Nord québécois (le Territoire) aux points de vue social, politique, culturel, économique et écologique. La Convention prévoit la création d'un grand nombre de comités, corporations municipales, administrations, conseils et autres personnes morales, par l'entremise desquels on espérait que les populations autochtones pourraient assumer le contrôle de leurs affaires.

Selon les parties autochtones, la Convention visait principalement à leur donner des moyens d'assurer leur survie culturelle et de sauvegarder leur mode de vie traditionnel, tout en tirant profit des avantages économiques et des débouchés apportés par la mise en valeur des territoires septentrionaux du Québec.

Signée le 11 novembre 1975, la Convention a été conclue entre le Gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec), la Northern Inuit Quebec Association, le Grand Council of the Crees (of Quebec) et le Gouvernement du Canada. Elle accorde aux autochtones des droits fonciers spécifiés, des droits de chasse, de pêche et de piégeage, et prévoit des modifications et des améliorations aux projets d'aménagement hydro-électrique, des mesures visant à promouvoir le développement et à protéger l'environnement, la création d'autorités en matière de santé et d'éducation contrôlées par les autochtones, des mesures relatives aux corps de police et à l'administration de la justice, la continuité des avantages fédéraux et provinciaux et des mesures favorisant le développement et l'économie.

La Convention prévoit une indemnisation en espèces d'environ 232,5 millions de dollars, répartie proportionnellement entre les Cris et les Inuit et versée sur une période maximale de 21 ans. La part des indemnités compensatrices du Canada est de 32 750 000$.

En considération des droits et des avantages énoncés dans la Convention, les autochtones ont consenti à "...céder, renoncer, abandonner et transporter tous leurs droits, revendications, titres et intérêts autochtones..." (paragraphe 2.1) au Territoire de 400 000 milles carrés.

En conséquence de la Convention, qui était nécessaire pour permettre au Québec de construire le projet d'aménagement hydro-électrique de la Baie James, 4 386 Inuit et 6 650 Cris environ, vivant dans 15 localités inuit et 8 localités crises, ont été enregistrés comme bénéficiaires de tous les droits et avantages prévus dans la Convention. Cette dernière a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par le Parlement du Canada et l'Assemblée nationale du Québec. La Loi fédérale qui l'a ratifiée, soit la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, a été adoptée par la Chambre des communes le 4 mai 1977, après de longues délibérations et discussions, et promulguée le 31 octobre 1977.

Au moment de la signature de la Convention provisoire de la Baie James, le 15 novembre 1974, des lettres d'entente signées au nom du Canada par le ministre des Affaires indiennes de l'époque, M. Judd Buchanan, ont été remises aux dirigeants Cris et Inuit. Ces lettres d'entente énonçaient les accords conclus entre le Canada et les parties autochtones relativement à des questions telles que la construction de pistes d'atterrissage qui, bien qu'ayant trait à la Convention, n'intéressaient directement que le Canada et les parties autochtones. Ces lettres ne font pas partie de la Convention. Cependant, négociées mot à mot par les représentants du Canada et des parties autochtones, elles énoncent les mesures que le Canada a accepté d'entreprendre.

M. Buchanan a également envoyé des lettres aux dirigeants autochtones au moment de la signature de la Convention finale, le 11 novembre 1975. Ces lettres étaient nécessaires, selon les négociateurs fédéraux, pour faire la lumière sur certaines des questions soulevées dans les lettres de 1974, compte tenu des négociations menées pendant l'année écoulée et des dispositions de la Convention finale. Les lettres de 1975 n'ont pas été négociées; elles énoncent seulement les vues du Canada et ne constituent pas un accord conclu entre le Canada et les parties autochtones.

3.2 Le processus de négociation

La Convention a été négociée dans des délais extrêmement courts. Le Québec estimait en effet que le projet d'aménagement hydro-électrique devait être réalisé aussi rapidement que possible. De leur côté, les Cris avaient alors affirmé qu'ils n'hésiteraient pas à reprendre les poursuites judiciaires pour arrêter le projet si une convention finale n'était pas conclue dans un délai d'un an à compter du 15 novembre 1974, date de la signature de la Convention provisoire. Etant donné la nature litigieuse des questions et les positions adverses adoptées par les parties, certaines des dispositions les plus importantes de la Convention n'ont été mises au point, durant des séances de travail pratiquement ininterrompues, qu'au cours des deux semaines qui ont précédé la signature de la Convention finale, le 11 novembre 1975.

La Convention a été négociée à la lumière d'une entente de principe signée le 15 novembre 1974. Par cette dernière, on s'engageait, en fait, à négocier en vue d'en arriver à une véritable convention.

Etant donné la fièvre dans laquelle la Convention a été négociée, la complexité inhérente de ses dispositions et le fait que toute négociation implique un compromis, le document final est, à de nombreux égards, vague et ambigu et peut faire l'objet d'interprétations très différentes. Il était généralement entendu, durant les négociations, que les détails précis des divers programmes, droits et avantages seraient élaborés au cours d'un long processus de mise en oeuvre dont se chargeraient les diverses personnes morales établies en vertu de la Convention et au moyen de discussions continuelles entre toutes les parties.

Lorsqu'on examine le rôle du Canada dans la négociation et la mise en oeuvre de la Convention, il importe de garder bien en vue le rôle que le Canada a joué dans le règlement des revendications foncières des Cris et des Inuit. Aux termes de la loi de 1912 qui étendait les frontières du Québec (1912, 2 George V, C. 45), c'est au gouvernement de cette province qu'il incombait principalement de régler la question des droits ancestraux dans ses nouveaux territoires du Nord. Le Québec n'a pris aucune mesure pour s'acquitter de cette responsabilité avant d'être forcé d'entamer des négociations, à la suite des poursuites judiciaires intentées en 1973 par les Cris et les Inuits. Les parties autochtones ont demandé, devant les tribunaux, que soit interrompue la construction du projet d'aménagement hydro-électrique de la Baie James, parrainé par le Québec, alléguant que les terres sur lesquelles étaient effectués les travaux appartenaient aux Cris et aux Inuit, en vertu de leur occupation ancestrale. Le Canada devrait, dans une certaine mesure, dédommager les autochtones de l'extinction de leur titre, comme l'indique sa contribution au versement d'indemnisations. Le Canada avait également, en vertu de la Constitution, le pouvoir exclusif d'éteindre les droits, les titres et les intérêts des autochtones. Cependant, le principal engagement du Canada résultait surtout de sa "responsabilité particulière", historique et constitutionnelle, à l'égard des "Indiens et des terres réservées aux Indiens", en vertu de laquelle des services et des programmes avaient été fournis aux populations autochtones de la Baie James et du Nord québécois pendant de nombreuses années.

La Convention a apporté au Québec des avantages politiques et économiques importants. Elle lui a notamment permis d'entreprendre la construction d'un

projet d'aménagement hydro-électrique d'une valeur de plusieurs milliards qui lui rapportera des avantages économiques de longue durée. En participant aux négociations, le Canada avait principalement pour but de respecter ses obligations constitutionnelles à l'égard du Territoire et de ses habitants autochtones.

3.3 Mise en oeuvre de la Convention

Toutes les parties conviennent que, dans plusieurs domaines couverts par la Convention, la mise en oeuvre a été réalisée et que les populations autochtones jouissent des avantages qu'elles ont négociés. Le Québec et le Canada ont adopté, ou envisagent de le faire des textes législatifs qui reconnaissent, protègent et renforcent les divers droits et avantages prévus par la Convention. Toutes les indemnités compensatrices, à une seule exception près, ont été versées dans les délais prévus et les corporations autochtones établies pour gérer ces fonds les utilisent dans l'intérêt général et pour le bien-être des populations autochtones.

Au cours des premières années, la mise en oeuvre de la Convention s'est effectuée relativement sans heurts. Plus récemment, cependant, d'importants litiges sont survenus. Ils ont abouti à des allégations faites par les parties autochtones devant le Comité permanent et à la décision de revoir le rôle joué par le Canada dans la mise en oeuvre de la Convention.

Le présent rapport ne s'arrête pas sur les résultats positifs obtenus grâce à la Convention, mais sur les secteurs où, selon les parties autochtones, se posent de graves problèmes. Les Cris et les Inuit pensent que la Convention est encore un document valable. A leur avis, les difficultés actuelles sont dues à la négligence, de la part des signataires non autochtones, de s'acquitter adéquatement de leurs obligations. Les Cris ont insisté sur ce point dans leur mémoire au Comité permanent des affaires indiennes.

> "La Convention était et est toujours un document valable en soi, mais la mise en oeuvre de certaines de ses parties importantes a été un échec. Bien que l'on ne puisse nier que d'autres parties de la Convention ont été mises en oeuvre avec succès, les différends et les tensions causés par les parties comportant des problèmes menacent le reste de la Convention". (Le soulignement existait dans l'original).

Les Inuit soutiennent que les attitudes négatives enpêchent la mise en oeuvre adéquate de la Convention par le Canada et le Québec. Voici quelques exemples extraits de leur mémoire:

"a) une méfiance générale à l'égard des intentions des Inuit sur quelque point que ce soit;

b) un sentiment négatif persistant chez certains fonctionnaires gouvernementaux, issu du processus de négociation qui a conduit à la signature de la Convention;

c) l'attitude généralement adoptée, qui veut que lorsque la Convention est muette sur un point, même peu important, cela implique une limitation des droits des populations autochtones et que, de toute façon, les Cris et les Inuit ont beaucoup trop reçu; et

d) l'attitude selon laquelle lorsque les obligations ne peuvent être exécutées dans le cadre des programmes existants, aucun programme nouveau ne sera créé, ni financé".

Lorsque les parties autochtones exposent ce qu'elles attendaient du Canada, elles insistent particulièrement sur la "responsabilité particulière" du Canada à l'égard des Cris et des Inuit, qui est expressément énoncée dans le préambule de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois:

> "... le Parlement et le gouvernement du Canada reconnaissent et affirment une responsabilité particulière envers lesdits Cris et Inuit".

Les membres du groupe d'étude ont constaté que plusieurs aspects importants de la mise en oeuvre avaient entraîné de graves problèmes ainsi que des conflits latents; dans certains cas, il y a eu échec dans la mise en oeuvre complète et adéquate de l'esprit et de la lettre de la Convention. Ces problèmes ne peuvent être attribués à l'une ou l'autre des parties à la Convention. Cependant, l'exposé qui suit porte principalement sur le rôle joué par le Canada dans la mise en oeuvre.

4. FACTEURS RELATIFS AUX DOLÉANCES PARTICULIÈRES

Il importante de souligner plusieurs facteurs généraux relatifs à la mise en oeuvre de la Convention avant d'examiner les doléances particulières des Cris et des Inuit.

4.1 Libellé et interprétation de la Convention

De l'avis des fonctionnaires du ministère de la Justice, le Canada n'a pas violé la Convention.

Bien qu'à nos yeux, le Canada n'ait pas juridiquement contrevenu à la Convention, la question ne s'arrête pas là, étant données les responsabilités spéciales du gouvernement fédéral à l'endroit des Cris et des Inuit du Nouveau-Québec, ainsi que l'importance que présente pour eux la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

En réalité, nombre des principales obligations assumées par le Canada sont formulées d'une façon qui lui accorde l'entière discrétion de les assumer. Dans le cadre de la Convention, la détermination du niveau de financement ainsi que du moment et de la façon dont les engagements seront respectés relève habituellement de la politique et non de la loi. Pour évaluer équitablement la façon dont le Canada s'est acquitté de ses obligations, il ne suffit donc pas de déterminer s'il a respecté ses obligations légales. La présente étude porte non seulement sur la lettre de la Convention, mais également sur son esprit.

Il sera utile d'expliquer brièvement certains des problèmes relatifs au libellé de la Convention et à la nature des obligations assumées pour comprendre certaines des difficultés survenues pendant le processus de mise en oeuvre.

Nombre des dispositions de la Convention ne sont pas assez précises pour obliger le Canada à fournir des niveaux particuliers de services ou de financement, ou à atteindre des objectifs à une date donnée. Certaines de ces dispositions indiquent que les services et le financement devraient être conformes à ceux offerts aux autres Canadiens, Inuit ou Indiens, et que les obligations devraient être exécutées dans la limite des autorisations de financement approuvées par le Parlement. Il est souvent difficile d'interpréter ces dispositions quant aux dépenses, à la qualité et à la quantité des services ou des immobilisations nécessaires pour les respecter.

Là où le libellé de la Convention est clair, le Canada a respecté ses engagements ou est en train de le faire. C'est dans les domaines où les facteurs subjectifs sont importants, comme par exemple l'"esprit" de la Convention, que la plupart des problèmes ont été soulevés.

Le présent rapport tente d'analyser ces problèmes en termes généraux, sans étudier en détail les chiffres monétaires et sans tirer de conclusions quant à ce qui peut et pourrait être fait pour corriger la situation, parce que les difficultés à respecter l'esprit de la Convention, une fois déterminées, ne peuvent être résolues qu'avec la cohésion des parties. Des discussions devront avoir lieu au sujet des détails, mais elles devraient être menées conjointement par les parties qui ont à coeur le succès de la Convention.

Pour illustrer le problème posé, d'une manière générale, par l'interprétation de la Convention, on citera en exemple le dilemme devant lequel s'est trouvé le groupe d'étude lorsqu'il a essayé d'arriver à un accord sur le sens des alinéas 28.1.1 et 28.1.2, qui constituent les dispositions préliminaires du Chapitre 28, intitulé "Développement économique et social des Cris". En effet, ceux-ci portent sur plusieurs articles très importants qui sont énoncés par la suite. Des dispositions préliminaires semblables, à savoir les alinéas 29.0.2 et 29.0.3 du Chapitre 29, intitulé "Développement économique et social des Inuit", posent le même problème d'interprétation.

Les membres du groupe d'étude ont passé de nombreuses heures avec les autochtones, leur conseiller juridique, les fonctionnaires du ministère de la Justice et ceux du MAINC pour essayer d'interpréter ces chapitres tels qu'ils sont formulés dans la Convention. La plupart des personnes qui ont participé à la négociation du libellé croyaient fermement qu'elles en connaissaient la signification qui selon elles, était claire. Malheureusement, leurs interprétations divergeaient. On trouvera ci-après les principaux éléments de cette question.

Les alinéas 28.1.1 et 28.1.2 se lisent comme suit:

"28.1.1 Les programmes, le financement et l'aide technique actuellement fournis par le Canada ou le Québec, ainsi que les obligations desdits gouvernements relativement aux programmes et au financement continuent de s'appliquer aux Cris de la Baie James de la même façon qu'aux autres Indiens du Canada, dans le cas des programmes fédéraux et qu'aux autres Indiens du Québec dans le cas des programmes provinciaux, sous réserve de critères établis de temps à autre en vue de l'application de ces programmes et de l'approbation parlementaire de ces programmes et de leur financement.

Les conditions, les obligations et les critères précédents s'appliqueront à tous les programmes fédéraux mentionnés dans le présent chapitre".

"28.1.2 Sous réserve de l'alinéa 28.1.1, le Canada et le Québec doivent continuer à venir en aide aux Cris de la Baie James, à encourager leurs efforts et, plus particulièrement, ils s'engagent, dans le cadre de ces programmes et services établis et mis en oeuvre de temps à autre, à aider les Cris de la Baie James à poursuivre les objectifs établis aux articles 28.4 à 28.16".

Les articles 28.4 à 28.16 mentionnés à la fin de l'alinéa 28.1.2 énoncent des dispositions relatives à une vaste gamme d'activités de développement économique et social telles que la création d'une association crise de trappeurs, d'une association crise de pourvoirie et de tourisme, d'une association crise d'artisanat autochtone, la prestation de services communautaires, la participation crise à l'emploi et aux contrats, l'aide aux entrepreneurs cris, ainsi que d'autres dispositions semblables.

Les alinéas 28.1.1 et 28.1.2 semblent, du point de vue juridique, limiter la portée de toutes les dispositions suivantes du Chapitre 28. Ainsi, selon une interprétation possible, bien que certains articles ou alinéas du Chapitre 28 puissent sembler imposer au Canada des obligations précises et particulières, le

devoir qui incombe au Canada de s'acquitter de ces obligations particulières est limité par la mesure dans laquelle lesdites obligations peuvent être insérées dans la gamme déjà existante de programmes et de services accessibles à tous les Indiens.

Cette interprétation vient confirmer l'avis des négociateurs fédéraux, selon lesquels "les programmes n'étaient pas négociables". Selon eux, les dispositions préliminaires du Chapitre 28 ont été incluses pour protéger les Cris en énonçant clairement qu'ils continueraient de façon générale à bénéficier des programmes habituellement offerts aux Indiens inscrits et pour bien faire comprendre que tous les programmes et services prévus audit chapitre devraient s'insérer dans le cadre des programmes et des services existants. Selon ce point de vue, les dispositions particulières du Chapitre 28 n'ont été incluses que sur l'insistance des Cris, pour donner un aperçu des nouvelles initiatives qu'ils comptaient entreprendre et des circonstances très particulières qui s'appliqueraient relativement à certaines nouvelles entreprises.

Le groupe d'étude a trouvé difficile de concilier cette interprétation avec les dispositions particulières du Chapitre 28. Ainsi, l'alinéa 28.11.1, qui traite des services communautaires, semble obliger le Canada à financer des installations bien déterminées.

"28.11.1 Sous réserve de l'étendue de la participation financière possible du Canada, du Québec et des communautés crises ainsi que des ordres de priorité convenus par les parties intéressées lors de l'étude et de l'établissement des budgets annuels, le Québec et le Canada fournissent une aide financière et technique pour:

a) la construction ou la fourniture d'un centre communautaire dans chaque communauté crise;

b) les services d'hygiène essentiels dans chaque communauté crise;

c) les services de protection contre les incendies, y compris la formation de Cris, l'achat de matériel et, au besoin, la construction d'installations dans chaque communauté crise".

Si la portée de cet alinéa est limitée par les dispositions préliminaires (28.1.1 et 28.1.2), il devient très difficile de comprendre quels droits il donne aux Cris, en particulier si l'on tient compte de la disposition qui limite l'obligation à la mesure du financement possible. Selon les fonctionnaires gouvernementaux qui ont participé aux négociations, cet alinéa n'ajoute rien à la Convention.

D'après les recherches effectuées par le groupe d'étude, il semble qu'en 1975 et depuis lors, on ne soit parvenu à aucune entente quant au sens de ces dispositions. Acculé à la nécessité d'interpréter le sens de ce chapitre en termes pratiques, le groupe d'étude n'est pas d'avis qu'on puisse simplement le laisser tomber. Nous avons conclu que des articles tels que l'article 28.11, s'ils ne constituent pas une obligation légale précise, impliquent du moins l'intention du Canada de faire tous les efforts possibles pour atteindre les objectifs énoncés dans la Convention.

4.2 Nature dynamique de la Convention

La Convention offre un cadre détaillé au sein duquel, grâce à des actions réciproques, les parties autochtones et les autres signataires peuvent oeuvrer en vue de mettre en application les dispositions de la Convention qui prévoient des droits et des avantages sociaux, économiques et politiques. Au moment où la Convention a été signée, il était entendu que la réalisation de nombre de ses aspects importants ne pourrait se faire qu'au moyen d'un processus à long terme de mise en oeuvre.

La Convention devait permettre l'évolution vers l'autonomie et l'auto-détermination des Inuit et des Cris et vers l'adaptation des droits, des avantages et des institutions particuliers à cette évolution. La Convention devait être, non pas un document juridique fixe et statique, mais un instrument souple permettant de résoudre les problèmes grâce à des actions réciproques. Le fait que de nombreux aspects importants de la Convention aient été subordonnés à des négociations en a compliqué la mise en oeuvre et l'interprétation et contribué à certains des problèmes particuliers qui seront abordés ci-après.

4.3 Perception des avantages prévus par la Convention

En examinant la mise en oeuvre de la Convention, le groupe d'étude s'est rendu compte que certains segments de la population et de la fonction publique estiment que les Cris et les Inuit sont maintenant relativement à l'aise par rapport aux autres populations autochtones et qu'en conséquence, ils ne doivent pas avoir le même accès que les autres groupes autochtones du pays aux fonds et à l'aide du gouvernement. Cette opinion n'est pas exacte et entre en contradiction avec l'esprit et l'objet de la Convention. Cette dernière n'avait pas pour objet de résoudre tous les problèmes des Cris et des Inuit, et les indemnités compensatrices ne devaient pas servir d'excuse pour réduire les programmes et les services auxquels les parties autochtones avaient droit. La Convention devait constituer le fondement ou, du moins, un énoncé sommaire des droits et des avantages dont devaient bénéficier les parties autochtones. Elle ne devait pas être interprétée comme une limite de ces droits et de ces avantages. Il importe de souligner que le groupe d'étude n'a trouvé aucun signe révélateur d'une telle prise de position chez les fonctionnaires du bureau régional de Québec du MAINC, qui sont chargés de mettre en oeuvre les chapitres importants de la Convention.

On devrait également garder à l'esprit en examinant l'indemnité compensatrice reçue par les parties autochtones que la somme d'environ 225 millions qui leur est due ne sera pas entièrement remboursée avant 1997. Cette longue période de remboursement réduit considérablement la valeur réelle des versements compensatoires.

En 1977, le Conseil du Trésor fédéral a calculé qu'en tenant compte de l'inflation et du taux réel d'escompte sociale, qui est une mesure des avantages que présente le fait de recevoir un dollar aujourd'hui plutôt qu'à une date ultérieure, la valeur réelle totale des indemnisations selon les hypothèses utilisées se situe entre 86,8 millions et 171,9 millions, en dollars de 1976. Ainsi, même si l'on se fonde sur les hypothèses les plus optimistes, les fonds compensatoires seront réellement réduits de plus de 26 p. 100, simplement à cause de cette longue période de remboursement.

4.4 Attentes suscitées par la Convention

En 1975, tant les parties autochtones que les gouvernements misaient beaucoup sur la Convention. Ce climat de confiance ressort des communiqués de presse diffusés au moment de la signature.

Bien que l'on doive tenir compte des attentes des parties pour déterminer l'esprit de la Convention, les grands espoirs nourris par l'une ou l'autre partie peuvent dans certains cas, avoir tendance à masquer les dispositions réelles de la Convention. Il semble que certains conflits concernant la mise en oeuvre découlent d'espoirs déçus plutôt que de véritables violations des obligations imposées par la Convention. Dans d'autres cas, des problèmes sont survenus parce que les parties à la convention, tant du côté des gouvernements que de celui des autochtones, lui ont donné une interprétation qui leur accordait ce qu'elles avaient négocié plutôt que ce qui y a été réellement inscrit à la suite de compromis.

4.5 Restrictions budgétaires fédérales

Les restrictions budgétaires fédérales imposées au cours des dernières années ont empêché, dans une mesure plus ou moins grande, d'atteindre aussi rapidement qu'on l'espérait les objectifs visés en 1975. D'une manière générale, les fonds actuellement affectés aux programmes concernant les autochtones sont insuffisants pour permettre de faire face aux besoins reconnus. Cette situation a eu tendance à ralentir le développement dans de nombreuses collectivités indiennes, y compris celles qui sont visées par la Convention.

5. DOLÉANCES PARTICULIÈRES

Afin de faciliter l'étude des doléances particulières des parties autochtones, celles-ci ont été divisées en quatre catégories, aux fins du présent rapport:

a) les problèmes relatifs à la prestation des programmes, des services et des avantages fédéraux existants et le cadre général des dépenses fédérales dans le Territoire (5.1);

b) les problèmes relatifs à la prestation de programmes, de services et d'avantages "spéciaux", tels que les services de santé et le développement social et économique (5.2);

c) les problèmes relatifs à la mise en oeuvre globale de la Convention (5.3); et

d) les autres questions connexes (5.4).

5.1 Programmes, services et avantages fédéraux

A. Le problème

Les Cris et les Inuit soutiennent que le Canada a violé la Convention en omettant de fournir, en supprimant ou en réduisant les programmes, les services et les avantages fédéraux existants qui, en application de la Convention et des lettres d'engagement fédérales, devaient continuer à s'appliquer aux parties autochtones.

B. Dispositions de la Convention

Les articles 2.11 et 2.12 de la Convention énoncent ce qui suit:

"2.11 Rien dans la Convention ne porte atteinte aux droits des autochtones en tant que citoyens canadiens du Québec, et ceux-ci continuent de bénéficier des mêmes droits et avantages que tous les autres citoyens, et de ceux prévus à la Loi sur les Indiens (telle qu'applicable), et à toute autre loi qui les vise en tout temps.

2.12 Les programmes et le financement fédéral et provincial et les obligations des gouvernements fédéral et provincial continuent de s'appliquer aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec de la même façon qu'aux autres Indiens et Inuit du Canada pour ce qui est des programmes du Canada et du Québec, pour ce qui est des programmes du Québec, sous réserve des critères d'application de ces programmes".

Ce principe est répété au paragraphe 3(3) de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois:

"La présente loi éteint tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres

et dans les terres du Territoire, de tous les Indiens et de tous les Inuit, où qu'ils soient, mais rien dans la présente Loi ne porte atteinte aux droits de telles personnes en tant que citoyens canadiens et celles-ci continuent de bénéficier des mêmes droits et avantages que tous les autres citoyens et de ceux prévus dans la Loi sur les Indiens, telle qu'applicable, et dans toute autre loi qui les vise en tout temps".

Les articles 6 et 7 de la Convention provisoire (15 novembre 1974) mentionnent également les programmes existants:

6. "Droits des citoyens

Rien de ce qui est contenu dans l'entente finale ne portera préjudice aux doits des Autochtones en tant que citoyens canadiens du Québec, et ils pourront de ce fait jouir de l'exercice de tous droits et bénéfices auxquels ont droit tous les autres citoyens, compte tenu de la Loi sur les Indiens (dans la mesure où elle s'applique) et de toute autre législation qui s'applique à eux.

7. Programme fédéraux et provinciaux

Les programmes fédéraux et provinciaux et le financement ainsi que les obligations des gouvernements fédéral et provincial, continueront de s'appliquer aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec sur la même base que pour les autres Indiens et Inuit du Canada dans le cas des programmes fédéraux, et que pour ceux du Québec, dans le cas des programmes provinciaux, compte tenu des critères établis de temps à autre relativement à l'application de ces programmes".

Les responsabilités qui incombent au Canada en vertu de l'article 7 faisaient l'objet d'une partie de la lettre d'engagement fédérale du 15 novembre 1974, dont voici un extrait:

"En ce qui concerne l'article 7 de ladite Convention provisoire, le Canada s'engage en particulier à continuer de fournir aux Cris de

la Baie James et aux Inuit du Québec des programmes et des subventions relatifs à l'éducation, au logement et à l'hygiène, sans discrimination à l'égard desdits Cris et Inuit à cause de tout droit, avantage ou privilège découlant de la Convention finale et moyennant l'approbation par le Parlement desdits programmes et subventions, sous réserve des critères établis de temps à autre relativement à l'application de ces programmes".

C. Position des parties autochtones

Dans leur mémoire au Comité permanent, les Cris déclarent que le Canada n'a pas respecté ses engagements qui découlent des articles 2.11 et 2.12. Les Cris déclarent ce qui suit:

> "... le financement, les services et les programmes que les Cris auraient reçus si la Convention n'avait pas été signée étaient censés continuer après la Convention et, en outre, les Cris devaient recevoir les droits, avantages et privilèges en leur faveur spécifiés dans la Convention et dans les lettres d'entente fédérales, y compris les programmes, services, ressources et le financement supplémentaires des gouvernements expressément mentionnés dans la Convention.
>
> Cela n'a pas été le cas.
>
> Non seulement les Cris n'ont pas obtenu d'avantages, de services et de programmes supplémentaires, ni même la continuation de ceux-ci, mais le gouvernement fédéral a constamment essayé de réduire les programmes qui leur étaient déjà applicables, de faire bénéficier le Ministère de ces économies et d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour obliger les Cris à faire usage des indemnités compensatrices". (Le soulignement existait dans l'original).

M. Charlie Watt a fait valoir un point de vue analogue dans son témoignage verbal devant le Comité permanent, le 26 mars 1981:

> "En tant qu'Inuit du Nord du Québec, nous croyions bénéficier de la Convention lorsque nous l'avons signée. Nous croyions qu'on respecterait la promesse de ne pas couper les programmes, mais le gouvernement n'a pas accordé de financement essentiel depuis sept ans. Si l'on compare les services que nous recevons à ceux des agglomérations des Territoires du Nord-Ouest et si l'on tient compte de nos besoins, on peut se demander si nous habitons le même pays, car notre situation est à ce point déplorable. D'ailleurs, ce commentaire vaut également pour les Cris, et non seulement pour les Inuit."

S'appuyant sur une analyse financière qu'ils ont effectuée, les Cris estiment que le Canada a réalisé des "économies" de l'ordre de 20,3 millions de dollars grâce à la Convention de la Baie James et que ces "économies" s'accroissent de 8,5 millions de dollars tous les ans. Les Cris attribuent ces "économies" aux facteurs suivants:

i) Le remplacement des programmes fédéraux par des programmes provinciaux. Ainsi, les paiements effectués au titre de l'aide sociale par le gouvernement fédéral ont été réduits en raison du Programme de sécurité du revenu relatif aux trappeurs parrainé par le Québec. Les Cris ont estimé que cela a permis de réaliser des "économies" de l'ordre de 6,3 millions de dollars pour la période allant de 1976-1977 à 1980-1981.

ii) Le remplacement des programmes fédéraux par des programmes provinciaux financés par le Québec sur la base d'accords de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Par exemple, le Québec a assumé 25 p. 100 des dépenses de la Commission scolaire crise et le Canada, 75 p. 100. Auparavant, le Canada payait la totalité des dépenses relatives à l'éducation. Les Cris prétendent que cela a permis au Canada de réaliser une économie de 12,2 millions de dollars depuis 1976-1977.

iii) La suppression du fardeau administratif et des dépenses connexes par suite du transfert des responsabilités. Les Cris soutiennent que des organismes cris tels que l'A.R.C. ont assumé des fonctions qui, auparavant, incombaient au MAINC. D'après leurs calculs, cela a entraîné une économie de 3,7 millions jusqu'en 1980-1981.

Les porte-parole des Cris estiment que l'esprit, l'objet et la lettre de la Convention obligent le Canada à réaffecter ces "économies" à d'autres "programmes cris existants et à de nouveaux domaines qui relèvent des Cris". Ils estiment également que, même dans les secteurs où les programmes en cours ont été poursuivis, le niveau des services et du financement a été réduit.

Les Inuit estiment que les principes énoncés aux articles 2.11 et 2.12 de la Convention et aux articles 6 et 7 de l'Entente de principe, selon lesquels ils retireraient des avantages de la Convention en plus de ceux qui leur seraient accordés aux termes des programmes réguliers du gouvernement fédéral, ont été revisés par suite d'une interprétation trop restrictive donnée par le Canada aux alinéas 29.0.2 et 29.0.3.

D. Examen du problème

a) Nature des obligations du Canada

Un des principes sous-jacents à la Convention est que le fait d'avoir signé la Convention ne doit nullement réduire le niveau des avantages et des services dont bénéficient les parties autochtones. La Convention prévoit certains changements convenus par les deux parties dans la façon dont les droits et les avantages sont administrés, notamment des transferts de responsabilité au Québec. Il était cependant prévu que ces changements compléteraient ou remplaceraient les droits et les avantages existants de manière à assurer, tout au moins, qu'après les changements, les droits et les avantages des autochtones ne subissent pas de réduction nette.

Les articles 2.11 et 2.12 ne font qu'énoncer officiellement ce principe de base. Ils visaient à assurer que le fait d'avoir signé la Convention n'empêche pas l'accès des Cris et des Inuit aux programmes et aux services qui leur sont offerts par le Québec ou le Canada. Les parties autochtones craignaient que les gouvernements les traitent comme de "riches Indiens" ou comme de "riches Inuit" après le versement d'indemnités compensatrices et qu'ils invoquent l'amélioration perçue ou fictive de leur situation économique comme excuse pour éliminer ou réduire les programmes et les services qui leur sont offerts.

Les négociateurs fédéraux admettent cette interprétation générale, mais ils s'en écartent pour un aspect particulier. Contrairement aux allégations des parties autochtones, ils soutiennent qu'il était clairement entendu, durant les négociations, que la poursuite des programmes dépendait de la prestation d'autres programmes prévus par la Convention, bref, qu'il ne pouvait y avoir dédoublement. En fait, ce principe est sous-jacent à tous les programmes spéciaux, comme les programmes de santé et les programmes d'enseignement, prévus par la Convention.

L'engagement fédéral, contenu dans la lettre précitée du 15 novembre 1974, à continuer de "fournir des programmes et des subventions relatifs à l'éducation, au logement et à la santé" a été pris avant les négociations qui ont mené à la signature de la Convention finale. A la suite de ces négociations, on a convenu de modifier les responsabilités du Canada en matière d'éducation et de santé en adoptant d'autres façons d'aborder ces questions.

Durant les négociations, il était admis que dans des secteurs tels que l'éducation, les dispositions particulières de la Convention auraient le pas sur le programme général d'enseignement accessible aux autochtones, ce que semblaient accepter les parties autochtones. L'intention n'était pas d'établir

un système double de prestation des programmes où les autochtones auraient le choix entre les "programmes existants" et les "programmes spéciaux." De l'avis des négociateurs fédéraux, il était entendu, durant les négociations, que les programmes existants s'appliqueraient lorsqu'il n'existait pas de dispositions particulières à cet effet dans la Convention, ce qui assurerait les autochtones de recevoir tous les services accessibles aux populations indiennes et inuit, en plus des droits, avantages et programmes spéciaux prévus par la Convention.

La création de "programmes spéciaux" ne visait cependant pas à empêcher l'accès des parties autochtones aux programmes particuliers qui pourraient, à l'occasion, être offerts par le MAINC ou par d'autres organismes fédéraux, si un programme analogue n'était pas offert dans le cadre du "programme spécial", visé aux termes de la Convention.

b) Schèmes de dépenses fédérales

L'annexe 1 ci-jointe traite des dépenses engagées par le gouvernement fédéral à la Baie James et au Nouveau-Québec, au cours des cinq dernières années (1975-1976 à 1980-1981). Elle couvre les programmes existants et les programmes spéciaux directememt reliés à la Convention. Au cours de cette période de cinq ans, les dépenses fédérales ont totalisé environ 155 millions de dollars.

Pour pouvoir évaluer l'ampleur relative des responsabilités fédérales en matière de financement des programmes, il importe de souligner que cette somme représente quatre fois la contribution du Canada à l'ensemble des indemnités compensatrices et qu'elle est à peu près égale au total des indemnités compensatrices versées jusqu'à maintenant par le Canada et le Québec.

La Convention a occasionné un remaniement important des responsabilités administratives et budgétaires relatives aux programmes offerts aux Inuit et aux Cris. Le Québec a

assumé d'importantes responsabilités budgétaires en ce qui concerne l'éducation, la santé, la sécurité du revenu et l'administration locale des Inuit. Les organismes dirigés par des autochtones ont pris en charge la plupart des aspects de l'administration des programmes et de l'administration locale qui relevaient autrefois du MAINC et d'autres organismes gouvernementaux.

Le remaniement des systèmes de prestation et d'administration des programmes a nécessairement occasionné des changements dans le schème et l'ampleur des dépenses fédérales en ce qui concerne les collectivités crises et inuit. Dans certains cas, notamment pour les services de santé et les services municipaux offerts aux Inuit, ces changements ont permis de réaliser des "économies" budgétaires, tandis que dans d'autres secteurs, les dépenses courantes dépassent, de toute évidence, celles qui auraient été engagées si la Convention n'était pas entrée en vigueur.

Par exemple, même si le Canada n'assume maintenant que 25 p. 100 des coûts de l'éducation des Inuit et 75 p. 100 de ceux de l'éducation des Cris, ses dépenses globales pour l'éducation des Cris et des Inuit se sont accrues beaucoup plus rapidement que si des schèmes de dépenses avaient été prévus plus tôt pour l'avenir.

En outre, la Convention ne prévoit pas, et là n'était d'ailleurs pas son intention, que les "économies" réalisées sur les dépenses grâce à la Convention soient réaffectées à d'autres programmes destinés aux Cris et aux Inuit. On a constaté, pendant la négociation de la Convention, que le transfert de programmes et de responsabilités administratives entraînerait, dans certaines circonstances, une réduction relative des dépenses du gouvernement fédéral.

Les changements importants apportés à l'administration, au financement et à la nature des programmes fournis aux Cris et aux Inuit rendent très difficiles l'établissement de comparaisons significatives entre les schèmes de dépenses du gouvernement fédéral durant la période qui a précédé la signature de la Convention et celle qui lui a succédé, ainsi que le calcul des conséquences nettes de ces changements sur les dépenses relatives aux Cris et aux Inuit.

Cependant, les fonctionnaires de la région du Québec (MAINC) déclarent sans équivoque que les programmes existants applicables ont continué d'être offerts aux Cris et aux Inuit exactement aux mêmes conditions que pour les autres groupes admissibles, sauf dans le mesure où des modifications étaient nécessaires en conséquence directe des dispositions de la Convention. Le groupe de travail n'a trouvé aucune preuve pour réfuter cette position.

Mises à part les difficultés techniques à déterminer si les Cris et les Inuit ont reçu leur "juste part" des affectations existantes, il reste à déterminer en quoi consiste une "juste part." Le Ministère affecte une grande partie de ses fonds selon les besoins plutôt que selon certains critères clairs et objectifs, comme des affectations per capita. Si, par exemple, un groupe donné réclame une augmentation de son affectation au logement, cette demande doit être évaluée à la lumière des besoins en matière de logement dans d'autres localités, et tous les besoins doivent être ajustés à un budget inadéquat, de l'avis de tous. Les fonctionnaires régionaux affirment qu'en affectant des fonds aux collectivités crises et inuit, ils se sont fondés sur une juste évaluation des besoins des Cris et des Inuit par rapport à ceux des autres localités de la région. Nous ne voyons aucune raison de mettre en doute cette affirmation.

Il faut remarquer que d'après les Inuit, en vertu de l'alinéa 29.02, on aurait dû établir, dans leur cas, la comparaison avec les collectivités inuit du Canada, plutôt qu'avec celles du Québec. Bien que le groupe d'étude comprenne la position des Inuit, qui désirent que l'on compare leur situation à celle des Inuit des Territoires du Nord-Ouest, il est à noter que l'alinéa porte sur la poursuite des programmes fédéraux. Les disparités entre les Inuit sont un sujet important qui devrait faire l'objet d'études pour que l'on puisse prendre les mesures nécessaires à cet égard, mais la solution de ce problème dépasse la portée de la présente étude.

En ce qui concerne la question générale des programmes, des services et des avantages fédéraux existants, il semble qu'une erreur, de la part du Canada, ait été de ne pas analyser globalement les conséquences budgétaires de la Convention. Les parties autochtones s'attendaient à ce que le Canada tienne compte des changements dans ses responsabilités en matière d'administration et de financement en envisageant l'approche globale qu'il adopterait à l'égard de son engagement face au développement futur des collectivités crises et inuit et en étudiant les demandes particulières de changements à apporter aux programmes et au financement, ainsi que le transfert des années-personne.

Ce problème n'est cependant pas particulier aux collectivités crises et inuit. Les études récemment effectuées par le MAINC révèlent que des problèmes analogues ont été occasionnés par des transferts de responsabilités en matière de programmes et de financement ailleurs au pays. Le MAINC est à étudier des moyens d'éviter de telles difficultés pour l'avenir.

Il est impossible de déterminer si une approche globale à l'égard des conséquences budgétaires de la Convention aurait modifié sensiblement le schème des dépenses fédérales durant la période qui a succédé à la signature

de la Convention. Il est toutefois évident que la raison d'état générale du processus de mise en oeuvre par le gouvernement fédéral aurait eu des fondements plus solides si une telle approche avait été adoptée. La question du processus global de mise en oeuvre par le Canada est abordée à la section 5.3.2 du présent rapport.

E. Observations/Résumé

L'obligation du Canada de continuer à fournir les programmes, les services et le financement existants aurait peut-être été mieux respectée si on l'avait considérée comme faisant partie d'une stratégie globale de mise en oeuvre. Néanmoins, il semble évident que les fonctionnaires fédéraux ont pris soin de veiller à ce que les droits des Cris et des Inuit soient respectés.

Cela n'implique pas nécessairement que le niveau des services, des programmes et du financement soit optimal. Le niveau global de financement peut être décevant, mais il tient compte des besoins des collectivités crises et inuit par rapport à ceux des autres collectivités indiennes et inuit du Québec et du Canada, en fonction de l'ensemble des priorités budgétaires fixées par le Parlement.

Il s'agit donc de savoir si la lettre et l'esprit de la Convention confèrent au Canada des obligations "spéciales", en plus de son engagement à fournir les programmes existants, et si le Canada a respecté ces obligations.

5.2 Programmes, services et avantages "spéciaux"

Les parties autochtones prétendent que les programmes, les services et les avantages fédéraux "spéciaux" spécifiés dans la Convention ont été appliqués très étroitement et d'une façon qui les a empêchés, dans une mesure plus ou moins grande, de jouir de tous les avantages auxquels elles avaient droit. Les Inuit ont souligné ce point dans leur mémoire au Comité permanent:

"Les autochtones attendent encore que soient efficacement mises en oeuvre la plupart de ces mesures. L'approche du Canada à leur égard illustre l'ampleur du problème. Dans le cas de

chaque mesure, quelque concrètes ou impératives que soient les obligations du Canada, la mise en oeuvre n'a eu lieu que si la mesure s'adaptait parfaitement aux programmes fédéraux existants.

Autrement dit, en l'absence des critères établis pour la mise en oeuvre de ces mesures par l'entremise des programmes existants et en l'absence de fonds réservés pour ces mesures, le Canada considère qu'il n'a pas l'obligation de créer des programmes spéciaux, de modifier les programmes existants ou de chercher des fonds supplémentaires".

Le groupe de travail a eu la preuve que de graves problèmes se sont posés pour la mise en oeuvre de certains des programmes spéciaux créés aux termes de la Convention. Ces problèmes sont examinés en détail dans les sections suivantes du rapport.

5.2.1 Logement et infrastructure

A. Le problème

Les Cris et les Inuit soutiennent que l'esprit et la lettre de Convention leur donnent droit à des "programmes de rattrapage" spéciaux financés par le gouvernement fédéral, pour améliorer les logements et l'infrastructure dans leurs localités.

B. Dispositions de la Convention

La Convention et les documents connexes ne renferment aucune disposition qui engage clairement le Canada à entreprendre le genre de "programme de rattrappage" global en matière de logements et d'infrastructure envisagé par les parties autochtones.

Cependant, en ce qui concerne les Cris, le Canada doit s'acquitter de certaines obligations à l'égard de localités ou de services particuliers. Par exemple, conformément à la Convention et à plusieurs ententes complémentaires signées depuis 1975, le Canada a entrepris la construction de logements et d'infrastructures dans certaines

localités crises. En outre, l'alinéa 28.11.1 (cité précédemment) parle d'un programme général d'installation "de services d'hygiène essentiels dans chaque communauté crise...", ainsi que de programmes de construction de centres communautaires et de la prestation de services de protection contre l'incendie.

Les obligations du Canada à l'égard du logement et de l'infracstructure offerts aux Inuit sont plus générales que celles qui touchent les Cris. Cet état de choses peut provenir du fait qu'en vertu de la Convention, le Québec, en collaboration avec les administrations régionales et municipales inuit, finira par assumer les responsabilités fondamentales relatives au logement et à l'infrastructure des Inuit. Selon les dispositions de la Convention, l'obligation du Canada se résume à fournir les services existants jusqu'à ce que le transfert ait été entièrement accompli.

L'alinéa 29.0.40 énonce ce qui suit:

> "Les services actuels de logement, d'approvisonnement en électricité et en eau, d'installations sanitaires et les services municipaux connexes continuent d'être offerts aux Inuit, compte tenu des mouvements de population, jusqu'à ce que le Canada et le Québec et l'Administration régionale et les municipalités mettent sur pied un système unifié, comprenant le transfert aux municipalités de la gestion des propriétés et du logement."

Les dispositions particulières susmentionnées s'ajoutent évidemment aux dispositions générales de la Convention, notamment aux paragraphes 2.11 et 2.12, en vertu desquels les collectivités crises et inuit restent admissibles à tous les programmes existants offerts par le Canada ou le Québec qui leur sont applicables.

C. Position des parties autochtones

Les Cris et les Inuit soutiennent qu'au moment où la Convention a été négociée, il était généralement convenu que pratiquement toutes les localités autochtones avaient besoin d'un vaste programme d'amélioration des logements et de l'infrastructure. Selon les parties autochtones, le droit ancestral au Territoire étant contesté, de même que le statut des terres sur lesquelles sont établies les collectivités crises, le Canada a peu fait pour fournir les services essentiels à ces collectivités. En outre, les fonds accordés par le Canada ont été pratiquement gelés et, dans certains cas, diminués, au cours des trois ou quatre années qui ont précédé la signature de la Convention.

Les représentants des Cris et des Inuit ont déclaré, au cours d'entretiens avec le groupe d'étude, que durant les négociations, il était impossible, en raison des délais imposés, de déterminer les besoins précis en matière de logements et d'infrastructure ou de fixer les sommes qui seraient nécessaires à la fourniture des installations requises. La difficulté à évaluer les besoins avec précision a rendu presque impossible la négociation d'un programme précis de travaux d'amélioration dans les localités.

En outre, les parties autochtones soutiennent que les représentants du gouvernement, bien que rejetant la notion d'un "programme de rattrapage", les ont assurées que les objectifs d'un tel programme pourraient être atteints dans un délai raisonnable, grâce aux "programmes existants" auxquels les autochtones continueraient à avoir accès. Bien que les négociateurs cris et inuit aient compris, et que la Convention ait précisé, que ces programmes devaient s'appliquer sur la même base "que pour les autres Indiens et Inuit" et "compte tenu des critères établis de temps à autre relativement à l'application de ces programmes", ils ont estimé, étant donné que le critère fondamental relatif à ces programmes était le besoin et que leurs

besoins étaient reconnus, qu'ils auraient priorité. Comme les programmes gouvernementaux et l'activité économique étaient en expansion à cette époque, on présumait que les besoins des collectivités autochtones pourraient être satisfaits dans le cadre des programmes et du financement gouvernementaux disponibles, en particulier dans la mesure où la Convention envisageait un "système unifié" pour la prestation des services essentiels, ce qui éliminerait les chevauchements qui existaient auparavant entre les programmes du gouvernement fédéral et ceux de Québec. Les parties autochtones soutiennent que les paragraphes 2.11, 2.12, 28.11 et 29.0.40 énoncent l'engagement implicite des deux gouvernements à répondre à leurs besoins fondamentaux en matière de logements et d'infrastructure.

Le mémoire présenté par les Cris insiste sur l'incidence de l'insuffisance des installations d'hygiène sur la santé des Cris. Ils mentionnent en particulier l'épidémie de gastro-entérite de 1980, qui a entraîné la mort de plusieurs enfants autochtones et qui était causée, en partie du moins, par de l'eau contaminée et des installations d'hygiène inadéquates. Ils estiment que l'alinéa 28.11.1 leur garantit un programme spécial pour l'établissement de services d'hygiène et que cet alinéa a été expressément inclus dans la Convention pour confirmer les obligations spéciales assumées par le Canada et le Québec.

Les Cris sont également mécontents de la façon dont le Canada s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu d'un accord quinquennal sur les logements et l'infrastructure, signé par le MAINC et les Cris, en mai 1979. Les Cris considéraient que cet accord était une mesure temporaire permettant d'accélérer le programme (de logement et d'infrastructure). Ils affirment que ce but n'a pas été atteint et qu'en fait, ils ont été obligés d'utiliser leurs propres fonds pour accélérer le programme. Ils ne pensent pas que ces fonds leur seront

remboursés par le Canada. Les Cris ont également fait part de leur mécontentement relativement à la façon dont le Canada s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de la lettre du 15 novembre 1974 de M. Buchanan, qui concernait un système de canalisations d'eau et d'évacuation des eaux usées à Eastmain ainsi que la réinstallation de la bande de Nemaska. Les Cris considéraient ces obligations comme des "engagements additionnels particuliers" pris par le Canada.

Le point de vue des Inuit sur la question des programmes "de rattrapage" diffère considérablement de celui des Cris, les villages inuit étant maintenant des municipalités qui relèvent du Québec et qui peuvent donc prétendre aux programmes et au financement de cette province. D'autre part, les localités crises sont essentiellement semblables aux réserves indiennes et relèvent du gouvernement fédéral. Les Inuit ont admis et accepté la compétence du Québec, mais à la condition, déclarent-ils, que cette province fournisse le niveau de programmes et de services, spécialement en matière de logements et d'infrastructure, adapté aux besoins réels de leurs localités. Ils exigent également que les programmes et les services leur soient offerts, dans la mesure du possible, par l'intermédiaire des administrations régionales et locales crées en vertu de la Convention.

Les Inuit prétendent que l'insuffisance des installations de leurs localités est due au fait que le Canada n'a pas fourni les fonds nécessaires aux collectivités inuit lorsqu'elles relevaient directement du gouvernement fédéral, particulièrement au début des années 1970, au moment où la Convention était en cours de négociation. Les Inuit ajoutent qu'il avait été admis, durant les négociations, qu'en matière de logements et autres installations essentielles, le niveau des localités inuit du Nord québécois était très inférieur à celui des localités semblables des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.).

Les Inuit s'élèvent fortement contre l'Accord de transfert du Nord québécois, signé le 13 février 1981, aux termes duquel le Canada a transféré au Québec ses responsabilités en ce qui concerne les services municipaux, y compris le logement. Les Inuit soutiennent que le Canada aurait dû exiger du Québec, comme condition du transfert, qu'il maintienne des niveaux spécifiés en matière de services et de construction d'habitations et que les Inuit auraient dû être officiellement partie à l'Accord. De l'avis des Inuit, les initiatives du Canada ont retardé la construction des installations requises dans leurs localités.

Les Inuit désapprouvent également la position adoptée par le Québec et le Canada, selon laquelle l'Accord de transfert était nécessaire pour mettre en oeuvre le "système unifié" prévu à l'alinéa 29.0.40. Ils estiment que ce "système unifié" n'exigeait pas que le Québec assume la responsabilité des programmes et des services auparavant offerts par le Canada.

Les Inuit sont particulièrement préoccupés par l'extrême médiocrité de leurs établissements scolaires. Nombre d'écoles inuit sont surpeuplées, délabrées, dépourvues d'installations d'hygiène adéquates, présentent de sérieux risques d'incendie, ont un rendement généralement inadéquat et, de l'avis des Inuit, offrent en général un milieu très peu propice à l'éducation de leurs enfants.

Au cours d'entrevues avec le groupe d'étude, M. Watt et d'autres représentants inuit ont réitéré maintes fois leur opinion, selon laquelle, si des améliorations ne sont pas rapidement apportées aux établissements scolaires, la nouvelle génération d'écoliers inuit sera privée de l'enseignement dont les Inuit ont si désespérément besoin s'ils veulent assumer entièrement le contrôle de leur avenir et assurer leur vitalité culturelle.

D. Examen du problème

Le ministre des Affaires indiennes, son secrétaire parlementaire, des membres du Comité permanent des affaires indiennes et des responsables du MAINC qui travaillaient à l'étude ont pu se rendre compte sur place des besoins des collectivités crises et inuit. Dans de nombreuses localités, les logements sont bondés, l'approvisionnement en eau et les services d'hygiène sont inadéquats, la protection contre les incendies est pratiquement inexistante, les routes sont mauvaises et l'infrastructure municipale insuffisante. Les établissements scolaires sont souvent médiocres, en particulier dans les localités inuit. En outre, ce qui peut sembler ironique, étant donné l'objet de la Convention, certaines localités crises connaissent des problèmes d'approvisionnement en électricité.

Les entretiens avec les parties à la négociation de la Convention ont révélé que le ton général et l'esprit des négociations ont suscité des attentes considérables quant aux changements et aux améliorations qu'apporterait la Convention pour les Cris et les Inuit. En 1975, peu de gens doutaient qu'il faudrait un engagement important pour améliorer les très mauvaises conditions qui existaient dans les villages. Les parties autochtones ont présenté au groupe d'étude des preuves que la nécessité d'une initiative importante au Nouveau-Québec avait été officiellement reconnue dès 1966. Malgré l'ambiguïté de la Convention, admise par tous, on croyait alors que cette dernière donnerait aux parties autochtones et aux deux gouvernements l'élan nécessaire pour améliorer rapidement ces conditions. On avait promis maintes fois aux autochtones qu'une fois résolue l'incertitude quant à leur droit aux terres, ils pourraient s'attendre à une amélioration rapide de leurs conditions.

Certaines améliorations ont été apportées au cours des dernières années, mais elles n'ont pas été aussi radicales ou aussi rapides que

nombre de personnes des deux côtés de la table des négociations l'avaient espéré et voulu en conséquence de la mise en oeuvre de la Convention.

a) Dépenses concernant le logement et l'infrastructure

Pour mettre en oeuvre les dispositions de la Convention relatives au logement et à l'infrastructure, le MAINC, se fondant sur une interprétation juridique des articles 2.11, 2.12 et 28.1.1 (voir la section 4.1 précédemment), est parti du principe que les collectivités crises et inuit avaient droit aux mêmes programmes que ceux dont bénéficiaient les autres collectivités indiennes et inuit du Canada, sauf s'il l'était stipulé autrement dans la Convention.

Se fondant sur cette interprétation et en appliquant le critère des besoins reconnus, le MAINC a dépensé pour les logements et l'infrastructure 26,4 millions de dollars* dans les localités crises pendant la période allant de 1975-1976 à 1980-1981 et 11,9 millions dans les localités inuit pendant la période allant de 1975-1976 à 1979-1980. (Le Québec assume la responsabilité administrative directe du logement et de l'infrastructure des Inuit depuis 1980-1981).

Le MAINC a toujours soutenu que les dispositions de l'alinéa 28.11.1, qui traite des services d'hygiène essentiels mais qui ne mentionne pas le logement, sont subordonnées à l'alinéa 28.1.1 (voir la section 4.1, précédemment), qui énonce les dispositions préliminaires relatives au Chapitre 28:

---

*Les dépenses engagées dans les localités crises comprennent une somme de 10 millions de dollars pour la relocalisation de Fort George. Les Cris considèrent qu'il s'agit d'une dépense "spéciale" découlant de la Convention et qu'elle ne devrait pas être perçue comme une dépense courante. D'autre part, les fonctionnaires du MAINC affirment qu'au moins la moitié de cette somme devrait être légitimement attribuée aux programmes existants.

> "Les programmes, le financement et l'aide technique actuellement fournis par le Canada ou le Québec, ainsi que les obligations desdits gouvernements relativement aux programmes et au financement continuent de s'appliquer aux Cris de la Baie James de la même façon qu'aux autres Indiens du Canada, dans le cas des programmes fédéraux et qu'aux autres Indiens du Québec dans le cas des programmes provinciaux, sous réserve de critères établis de temps à autre en vue de l'application de ces programmes et de l'approbation parlementaire de ces programmes et de leur financement.
>
> Les conditions, les obligations et les critères précédents s'appliqueront à tous les programmes fédéraux mentionnés dans le présent chapitre".

Sur cette base, le Ministère a entrepris l'installation des "services d'hygiène essentiels" dans les localités crises, conformément aux programmes existants établis à cette fin. De l'avis des négociateurs fédéraux, l'aliné 28.11.1 avait pour but de reconnaître les besoins particuliers des collectivitéss crises en matière de services d'hygiène, mais ne constituait pas un niveau ou un délai de financement garanti. En outre, il était considéré que l'inclusion du financement du Québec aux termes de l'alinéa 28.11.1 aiderait à couvrir les dépenses qui ne pouvaient l'être par l'exécution du programme fédéral existant. La participation du Québec avait pour but d'accélérer et de compléter le programme fédéral existant.

Comme nous l'avons signalé précédemment, il ressort des entretiens avec des hauts fonctionnaires du MAINC (région du Québec) que les fonctionnaires régionaux ont traité les localités crises et inuit comme les autres localités de la région, en tenant compte des besoins reconnus et

de la capacité générale de financement du bureau régional et du Ministère. Cependant, les fonctionnaires régionaux font remarquer que les besoins reconnus des collectivités dépassent de beaucoup la capacité actuelle de financement du Ministère et que la situation est devenue particulièrement grave au cours des dernières années.

Au moment où la présente étude, a été effectuée, les budgets affectés par le MAINC aux logements et à l'infrastructure des localités crises et inuit pour la période allant de 1973-1974 à 1979-1980 ont été examinés en détail. Comme pour le schème général des dépenses fédérales traité à la section 5.1, il a été impossible de tirer des conclusions fermes quant au schème de ces dépenses.

Le principal problème posé par l'évaluation des dépenses consacrées aux logements et à l'infrastructure réside dans le fait que ces affectations ont été déterminées par le critère très subjectif des besoins. Toute tentative en vue d'évaluer les dépenses par rapport à des normes telles que l'affectation régionale per capita est donc d'une validité douteuse.

Néanmoins, selon une étude des informations relatives aux budgets, si on examine les dépenses engagées dans les localités crises en fonction de leur proportion dans le budget d'immobilisations global de la région, celles-ci sont restées relativement constantes depuis 1973-1974. Rien n'indique une diminution des budgets pendant la période allant de 1973 à 1975, qui correspond à celle pendant laquelle la Convention était en cours de négociation.

Une étude des dépenses engagées dans les localités inuit a révélé une diminution des fonds affectés aux Inuit, par

rapport au budget régional, de 1973 à 1975. Les dépenses se sont stabilisées, puis ont commencé à s'accroître pendant la période qui a mené au transfert des responsabilités fédérales au Québec, en 1981. Les raisons de ce changement ne sont pas claires.

En ce qui concerne les conditions actuelles en matière de logement et d'infrastructure des Inuit et des Cris, on ne doute guère qu'en dépit des dépenses fédérales, ces conditions soient généralement inférieures aux normes minimales acceptables. L'absence d'installations d'hygiène adéquates et la médiocrité des logements mettent continuellement en danger la santé et la sécurité. Ces mauvaises conditions contribuent grandement au faible niveau de santé au sein des localités et peuvent être responsables des graves épidémies (gastro-entérite, tuberculose) qui se manifestent périodiquement.

b) Accord quinquennal sur les logements et l'infrastructure des Cris

Aux termes de l'Accord quinquennal sur les logements et l'infrastructure signé en mai 1979, la Société crise d'habitation (Cree Housing Corporation) a assumé, pour le compte des Cris de la Baie James, la responsabilité de la planification et de la construction des logements et de l'infrastructure dans les localités crises. L'Accord avait principalement pour objet de permettre aux Cris d'exécuter, sur une période de cinq ans, un projet de plan de développement des localités crises d'une valeur de 42,2 millions de dollars (en dollars de 1979), selon le MAINC, et de 61,5 millions de dollars, selon les Cris. Tant les Cris que les fonctionnaires du Ministère savent que la mise en application de cet accord a posé de sérieux problèmes.

L'Accord sur les logements reconnaît que les fonds mis à la disposition de la région du Québec sont limités. Pour accélérer le plan de développement, l'Accord prévoit que l'Administration régionale crise peut avancer des fonds pour compléter les crédits régulièrement alloués par le MAINC durant les cinq années de la phase de construction du programme, avances qui seront remboursées par le ministère au cours des cinq années suivantes. En fait, cela équivaudrait à l'utilisation par les Cris, de fonds équivalant à 10 ans de financement du Ministère sur une période de 5 ans. Au cours de la phase quinquennale de construction, le Ministère a entrepris, sous réserve de l'approbation du Parlement, de maintenir le financement:

> "... à un niveau qui sera à peu près équivalent à la part de ce financement fourni aux collectivités crises du Québec pour les années financières 1977-1978 et 1978-1979 et ce, pendant la durée de cet accord. Si nos budgets restaient ce qu'ils sont actuellement, cela représenterait une somme d'environ 3,5 millions de dollars par an".

Se fondant sur ces dispositions et présumant que le niveau de 3,5 millions serait maintenu à tout le moins , les Cris ont estimé que le MAINC contribuerait 35,5 millions au programme de 61,5 millions de dollars. De plus, 13 200 000 dollars devaient être financés par des hypothèques. Cela laissait un déficit de 12,8 millions qui, les Cris l'espéraient, serait couvert, du moins en partie, par le Québec, en application de ses obligations aux termes de l'alinéa 28.11.1.

L'attente des Cris au sujet du financement du Québec était justifiée par un rapport spécial rédigé par le

directeur du Service de protection de l'environnement du Québec, M. Gilles Jolicoeur, qui confirmait clairement la nécessité d'améliorations immédiates et globales aux installations d'hygiène des localités crises. En 1980, plusieurs entretiens préliminaires ont eu lieu avec le Québec à ce sujet. Bien que le Québec ait soutenu que ses responsabilités se limitaient aux terres de la catégorie IB, sur lesquelles ne se trouvent guère d'agglomérations, il n'a pas catégoriquement refusé de fournir un financement.

Malheureusement, pour des raisons qui ne sont pas claires, les discussions avec le Québec ont été suspendues. En outre, la portion du budget du Ministère consacrée aux immobilisations a diminué par rapport au total, ce qui a empêché d'atteindre le niveau de financement visé, de 3,5 millions de dollars. Plusieurs projets des Cris ont accusé des dépassements de coûts, attribuables à des difficultés en matière de transports et de logistique, à l'inflation et à certains problèmes de gestion. En conséquence, les Cris ont dû avancer des sommes plus importantes qu'ils ne le prévoyaient et la date d'achèvement du plan a dû être reportée à 1987.

Pour terminer le programme de logements et d'infrastructure en tenant compte des projets achevés depuis 1979, les Cris ont prévu des dépenses de l'ordre de 72 millions de dollars (en dollars de 1981). Compte tenu des niveaux de financement actuels du Ministère (en supposant qu'il n'y ait aucune autre réduction), des prêts de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et des autres sources de financement, y compris l'utilisation des propres fonds des Cris, ceux-ci croient que leur programme de logements et d'infrastructure accusera un déficit important. En outre, les Cris estiment qu'ils ont déjà dépensé 15 millions de

leurs propres fonds pour des projets qui, à leur avis, auraient dû être financés en partie par le Canada ou le Québec. Un examen des états financiers vérifiés de l'Administration régionale crise (A.R.C.) et de la Société crise d'habitation (S.C.H.) confirme qu'une somme d'environ 15 millions de dollars, tirée des revenus provenant des indemnités compensatrices, a été prêtée à la S.C.H.L. par l'A.R.C. pour lui permettre de mener à bien ses projets de construction de logements et d'infrastructures.

Bien que les estimations de dépenses des Cris soient élevées, les fonctionnaires du Ministère reconnaissent généralement qu'étant donné le niveau de financement actuel, le Ministère ne pourrait satisfaire les besoins des Cris dans des délais souhaitables sans que cela ait une influence néfaste sur les programmes exécutés dans d'autres secteurs de la région et du pays, à moins que les Cris eux-mêmes et le Québec ne participent au financement.

c) Conditions d'hygiène dans les localités crises

En dépit des désaccords sur les obligations légales ou morales imposées au Canada par la Convention, il est évident que ce dernier doit s'assurer que les localités crises aient de l'eau potable et un système adéquat d'évacuation des eaux usées. Cette responsabilité est mentionnée à l'article 28.11. Il ne fait aucun doute que l'insuffisance de l'infrastructure soit la cause principale des ennuis de santé dont souffrent les Cris et les Inuit. Il est également vrai que la question de l'hygiène est étroitement liée aux conditions de vie dans les localités. Les conditions d'hygiène ne s'amélioreront sensiblement que si les conditions de vie, en général, et les services d'hygiène essentiels, en particulier, s'améliorent.

Le ministre des Affaires indiennes, M. John Munro, a reconnu la nécessité de remedier le plus rapidement possible aux problèmes d'hygiène quand, en septembre 1980, il a entrepris d'examiner la proposition des Cris, qui demandaient l'exécution d'un programme de restauration dans les localités crises de Nemaska et de Rupert House, dans lesquelles une grave épidémie de gastro-entérite avait éclaté au cours de l'été 1980.

La mise au point d'un programme adéquat a posé de sérieux problèmes. Cependant, en décembre 1980, on s'est mis d'accord sur un programme évalué à 500 000 dollars environ. La mise en oeuvre de ce programme est assurée par la Société crise de d'habitation et, à ce jour, le Canada a versé 469 786$ environ pour sa réalisation. Ce programme continuera d'être financé jusqu'à ce que des installations permanentes soient en place.

Les Cris ont fait des efforts considérables pour assurer l'efficacité du programme et ont avancé leurs propres fonds pour en financer une partie. Il était entendu que ces fonds leur seraient remboursés par le Canada. Ils ont fait savoir que le programme de restauration semble avoir été efficace et qu'il n'y a pas eu d'épidémies graves à Nemaska ou Rupert House, récemment. La S.C.H.L. est en train de mettre en place une infrastructure permanente dans les deux localités.

Les Cris ont noté que la situation sanitaire est très mauvaise à Paint Hills et ont proposé un programme d'un million de dollars pour fournir des services curatifs d'urgence à cette localité. Des discussions sont en cours avec les Cris pour déterminer le besoin et décider des détails techniques et du financement d'un tel programme. La Société crise d'habitation a entrepris un projet pour

assurer l'approvisionnement en eau potable de la localité et ses dépenses lui seront remboursées par le MAINC. Les travaux concernant les installations permanentes destinées à la localité commenceront cette année.

De graves problèmes ont également été détectés à Eastmain et on envisage des mesures correctives à court terme, qui seront rapidement mises en oeuvre dans les deux localités. Il est cependant toujours nécessaire de construire des installations permanentes le plus rapidement possible.

d) Nemaska et Eastmain

La lettre d'entente fédérale adressée aux Cris en 1974 oblige le Canada à fournir aide et financement en vue de la réinstallation d'une localité permanente pour les membres de la bande Nemaska. La lettre adressée le 11 novembre 1975 par M. Buchanan au chef Diamond limitait la portée de cet engagement en précisant que des fonds nouveaux ou spéciaux ne pouvaient être fournis à cette fin et qu'en conséquence, les frais de réinstallation devraient être payés au moyen des crédits réguliers. Les Cris soutiennent qu'ils avaient compris que la lettre de 1974 signifiait que de nouveaux fonds seraient disponibles et que la réinstallation serait rapidement effectuée.

En 1979, le Ministère a reçu du Conseil du Trésor l'autorisation de participer à un programme d'une durée de 10 ans pour reconstruire Nemaska. Le financement fédéral de 2,1 millions de dollars (en dollars de 1978) a été approuvé. Une partie de la Bande de Nemaska a déjà été réinstallée au nouvel emplacement et la construction d'installations additionnelles se poursuit.

La lettre d'entente fédérale obligeait également le Canada à entreprendre des études pour déterminer la faisabilité et les coûts de la construction d'un réseau d'acqueduc et d'égout pour la localité d'Eastmain et, si les coûts de la construction d'un réseau convenable étaient raisonnables, à construire un tel réseau.

En ce qui concerne Eastmain, la Société crise d'habitation, conjointement avec les résidants d'Eastmain, est à élaborer un plan directeur comprenant la construction de canalisations d'eau et d'un système d'évacuation des eaux usées. Pour la construction des installations à Eastmain, les priorités seront déterminées par la Société crise d'habitation, compte tenu des fonds disponibles, des besoins des autres localités et d'autres facteurs pertinents.

Les préoccupations des Cris concernant les projets de Nemaska et d'Eastmain portent sur la question à savoir si certaines obligations devraient être considérées comme "spéciales" ou comme des buts à atteindre dans le cadre général des programmes et du financement existants. Le groupe d'étude n'a trouvé aucune preuve de l'obligation du Canada a d'assumer toute la responsabilité du financement ou de la réalisation de ces projets dès la signature de la Convention. En outre, il semble que les projets devaient être exécutés avec la participation du Canada, du Québec et des Cris, et que les priorités relatives à la construction seraient fondées sur une évaluation des besoins concurrents des autres localités crises. Néanmoins, la lettre d'entente énonce clairement l'obligation, pour le Ministre, à titre de représentant du Gouvernement du Canada, d'entreprendre les projets d'Eastmain et de Nemaska.

e) Logement et infrastructure des Inuit: Accord de transfert du Nord québécois

Les Inuit ont demandé que le Canada participe au financement d'un programme accéléré spécial visant à améliorer les services et les installations dont disposent les Inuit du Nord québécois pour les porter à un niveau comparable à celui des localités nordiques des autres régions du Canada. Bien que le Québec ait assumé la pleine responsabilité des localités inuit en février 1981, aux termes de l'Accord de transfert du Nord québécois, les Inuit prétendent que, étant donné la responsabilité constitutionnelle et morale du Canada à leur égard, les conditions qui existaient dans les localités inuit au moment de la signature de l'Accord de transfert et le fait que le Québec a omis de leur fournir ce qu'ils estiment être un niveau de services adéquat, le Canada devrait aider au financement du programme d'amélioration. La nécessité de ce programme est exposée en détail dans le rapport Jolicoeur sur la situation des localités inuit, qui a été rédigé à la demande du Québec.

Les préoccupations exprimées par les Inuit quant à l'état de leurs logements sont confirmées par une évaluation récente de la Société d'habitation crise, selon laquelle environ 700 des 800 unités construites dans le cadre du Programme de logement à bail dans le Nord, parrainé par le MAINC, nécessitent des réparations importantes. En général, les maisons sont mal construites, mal entretenues, difficiles à chauffer, surpeuplées et dépourvues des installations d'hygiène essentielles telles que l'eau courante et les toilettes intérieures.

Les installations et les services dont disposent les localités inuit des T.N.-O. sont nettement supérieurs à ceux des localités semblables du Nord québécois. M. Ray Chénier, député à la Chambre des communes, secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires indiennes, ainsi que des fonctionnaires du MAINC ont pu le constater lorsque, dans le cadre de l'étude, ils se sont rendus dans certaines des localités inuit, puis à Cape Dorset, dans les T.N.-O., pour comparer les conditions.

Les raisons de cet écart entre les T.N.-O. et le Nord québécois ne sont pas claires. Cette disparité découle peut-être aussi en partie des différences entre les programmes offerts par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, responsable des Inuit des T.N.-O., et ceux offerts par le Programme des affaires indiennes et inuit, qui a la responsabilité des Inuit du Québec. D'après les Inuit, on estimait généralement, bien que ce ne soit pas précisé dans la Convention, que cette dernière aurait pour effet d'amener les localités inuit du Québec au niveau des localités semblables des T.N.-O.

L'Accord de transfert du Nord québécois prévoit que le Canada paiera au Québec la somme de 72 millions de dollars, à raison de 8 millions par année pendant 9 ans, et lui transférera 30,2 millions en valeurs actives. Cet accord, bien qu'il ne soit pas expressément requis par la Convention de la Baie James, était nécessaire, aux yeux du Canada, pour arriver au "système unifié" de prestation des services municipaux envisagé au Chapitre 29 de la Convention. Les Inuit se sont opposés à ce que le Canada signe l'Accord de transfert parce qu'à leur avis, il ne garantissait pas suffisamment la prestation par le Québec, des services précédemment assurés par le Canada à un niveau adéquat pour satisfaire les besoins des collectivités inuit.

Un examen de l'historique de l'Accord de transfert met en évidence le dilemme devant lequel s'est trouvé le Canada au moment de la signature. D'après les programmes de dépenses présentés par le Québec aux Inuit au cours des échanges de vues relatifs à l'Accord de transfert, le Québec envisageait de dépenser beaucoup plus dans les localités inuit que ne l'avait fait le Canada au cours des années qui avaient précédé le transfert envisagé. Cependant, l'un des éléments clés du programme de dépenses, à savoir le programme de logement des Inuit, n'avait pas été approuvé en février 1981, au moment où le Québec a exercé des pressions considérables sur le Canada pour signer l'Accord. De hauts fonctionnaires du Québec avaient donné l'assurance qu'un programme de construction d'habitations, essentiellement conforme aux désirs des Inuit, serait approuvé, à condition qu'une décision finale soit prise par le conseil des ministres du Québec.

Le Québec a fait savoir au Canada que tout délai dans la signature du transfert pourrait entraîner un retard indéfini de ce dernier. L'urgence de conclure le transfert a encore été accrue par les élections prévues dans la province et par le fait que les fonctionnaires fédéraux se sont rendu compte que si le transfert n'avait pas lieu, le Canada ne pourrait pas faire face aux dépenses prévues par le Québec, même si le programme de construction d'habitations envisagé n'était pas approuvé.

On s'est également demandé ce que voulaient exactement les Inuit, tant en ce qui concerne l'Accord de transfert que pour ce qui a trait au caractère acceptable du programme de logement proposé par le Québec. A un certain moment, le ministre des Affaires indiennes a reçu de l'Administration régionale Kativik, représentant les

municipalités inuit, une lettre l'exhortant à signer le transfert. Cette lettre a ensuite été retirée par la Kativik.

Se fondant sur les faits qui lui ont été présentés et agissant sur ce qu'il considérait une promesse ferme du Québec relativement au programme de construction d'habitations, M. John Munro a signé l'Accord au nom du Canada, le 13 février 1981. Plusieurs semaines plus tard, on a appris que le programme de construction d'habitations finalement approuvé par le Québec ne répondait pas aux espoirs des Inuit.

Bien qu'avec le recul, la décision finale concernant le programme de construction d'habitations soit regrettable, il semble évident que le Canada a essayé d'agir le plus possible dans l'intérêt des Inuit. En outre, les dépenses du Québec dans tous les secteurs, y compris le logement, dépasseront encore sensiblement le niveau de financement précédemment fourni par le Canada. Cependant, comme le Québec construit des logements pour les Inuit en respectant des normes de beaucoup supérieures à celles auxquelles se conforme le Canada, le coût unitaire est beaucoup plus élevé et, par conséquent, le nombre d'unités construites chaque année n'a pas beaucoup changé. Les fonds dont aurait disposé de MAINC pour les logements et les services municipaux des Inuit, si l'Accord n'avait pas été signé, auraient été d'environ huit millions de dollars. Même en réduisant le programme de construction d'habitations, le Québec envisage de dépenser 24,5 millions de dollars pendant la même période.

Le programme québécois de logement des Inuit est assumé par la Société d'habitation du Québec et la S.C.H.L. en partage les coûts, par le truchement de son programme de logement social. Un

examen des plans actuels en matière de logements révèle que même si le Québec améliore son programme selon ce qu'il a promis en février 1981, il faudrait quand même au moins dix ans, seulement pour amener les logements des Inuit à un niveau acceptable.

Selon les prévisions les plus récentes, 465 nouvelles maisons devront être construites pour les Inuit et 700 maisons devront être rénovées au cours des dix prochaines années. Comme nous l'avons déjà mentionné, les rénovations à apporter aux 700 unités sont requises principalement parce que les maisons transférées par le Canada au Québec ne répondent pas aux normes élémentaires de la S.C.H.L en matière de logements. En outre, en raison de l'augmentation rapide des coûts du combustible, les dépenses de fonctionnement et d'entretien entraînées par le maintien des logements des Inuit augmenteront rapidement au cours des années à venir.

f) Etablissements scolaires des Inuit

Au cours de leur visite des villages inuit, M. Munro, M. Chénier et les fonctionnaires du MAINC ont été particulièrement impressionnés par la validité des préoccupations exprimées par les Inuit quant à l'état de leurs établissements scolaires. Beaucoup d'écoles sont tout à fait inadéquates. De nombreux bâtiments sont surpeuplés, ne disposent pas des installations d'hygiène et de l'équipement de lutte contre les incendies et sont dans un état de délabrement général. Plusieurs bâtiments utilisés n'étaient pas destinés à cette fin et n'ont pas été vraiment adaptés à cet usage. Certains d'entre eux n'offrent même pas un abri approprié, encore moins un cadre favorisant l'apprentissage.

Les raisons de cet état de choses sont difficiles à déterminer. Il résulte, au moins en partie, des coûts de construction extrêmement élevés dans le Nord, et des budgets généralement inadéquats. A cause de ces deux facteurs, on n'a pu apporter que très peu d'améliorations aux bâtiments scolaires. Au cours des dernières années, une augmentation importante du nombre d'inscriptions et du taux de fréquentation a encore aggravé ce problème.

Depuis 1978, la responsabilité directe de l'éducation des Inuit repose, en vertu de la Convention, sur le Conseil scolaire Kativik, qui a été créé par le Québec et relève du gouvernement de cette province. Comme le stipule la Convention, le Canada contribue à 25 p. 100 du budget de fonctionnement et d'immobilisation du Conseil.

Peu après sa création, le Conseil scolaire Kativik a conçu un plan quinquennal global de développement pour les établissements scolaires. Jusqu'à maintenant, le Conseil n'a pu obtenir les engagements financiers nécessaires pour mettre ce plan en oeuvre. Selon ses dirigeants, chaque année de retard ne fait que compliquer les graves problèmes auxquels il doit déjà faire face.

En choisissant un conseil scolaire contrôlé par les Inuit et relevant du Québec, les Inuit ont clairement manifesté leur désir de faire de l'éducation une des premières priorités du développement culturel, économique et social de leurs collectivités. Ils croyaient que le système scolaire établi en vertu de la Convention était la clé de la survie culturelle et de la vitalité économique de leur peuple. De toute évidence, l'absence d'installations adéquates entrave la réalisation de leurs objectifs en matière d'éducation.

Les observations de première main faites par le Ministre, par M. Chénier et par des fonctionnaires du MAINC révèlent que les Inuit ont raison de demander qu'une priorité très élevée soit donnée à la construction de nouveaux établissements scolaires.

E. Observations/Résumé

Les Cris et les Inuit ont présenté avec insistance les besoins de leurs collectivités. Un premier examen de la situation, effectué par M. Munro et par d'autres personnes, a confirmé l'existence de besoins sérieux et quelquefois critiques dans les domaines du logement, des infrastructures municipales, des établissements scolaires, des installations d'hygiène essentielles et des services de prévention des incendies dans de nombreuses localités. Tous ces facteurs combinés ont créé un milieu de vie qui, dans nombre de cas, a occasionné de graves problèmes de santé et d'ordre social. Ces problèmes se perpétueront jusqu'à ce que des mesures soient prises pour améliorer le milieu de vie.

Les parties autochtones ont cru à juste titre que la Convention ouvrirait la voie à l'amélioration rapide de la situation en matière de logements et d'infrastructure, dans une période de temps relativement courte. Il semble que ce soit la coupure des budgets, plutôt que le non-respect de la Convention ou des attentes justifiées des parties autochtones, qui ait empêché l'atteinte des résultats globaux prévus en 1975.

Au moment où la Convention a été signée, les fonctionnaires fédéraux avaient des motifs raisonnables de croire que les principaux problèmes des Inuit et des Cris pouvaient être résolus par l'application des programmes existants et par le respect des obligations précises contenues dans la Convention. Avec le recul, il semble que dans de nombreux cas, cette approche n'ait pas suffi à surmonter

nombre des problèmes les plus sérieux. En outre, les graves difficultés que posait l'interprétation de dispositions comme celles contenues à l'alinéa 28.11.1 ont compliqué les discussions qui visaient à trouver des solutions. Comme nous l'avons noté ailleurs dans le présent rapport, nous en sommes arrivés à la conclusion que, selon l'article 28.11, le Canada doit faire tous les efforts possibles pour fournir l'infrastructure essentielle aux localités crises. En ce qui concerne les Inuit, nous remarquons, en particulier, que le Canada a toujours la responsabilité des questions relatives à l'éducation et aux écoles, dont il partage le financement avec le Québec.

Après étude de l'esprit et de la lettre de la Convention d'un point de vue global, il semble, de l'avis du groupe d'étude, tout à fait raisonnable, pour le Canada, le Québec et les parties autochtones, d'envisager ensemble des initiatives nouvelles et spéciales, lorsque cela est possible, en vue d'atteindre les objectifs et de réaliser les attentes de 1975 avec le moins de retard possible.

5.2.2 Services de santé des Cris

A. Le problème

Les Cris prétendent que le Canada et le Québec ne se sont pas acquittés de leur obligation de fournir des services de santé et des services connexes, tels que les services d'hygiène essentiels. Ils soutiennent que ces violations présumées ont sérieusement mis en danger la santé des populations crises.

B. Dispositions de la Convention

Le Chapitre 14 de la Convention prévoit la création, par le Québec, d'un Conseil régional cri de la santé et des services sociaux "pour exercer les pouvoirs et les fonctions d'un Conseil régional au sens de la Loi sur les services de santé et services

sociaux (1971, L.Q., c. 48)". Le Conseil est responsable "de l'administration des services de santé et des services sociaux appropriés, dispensés à toute personne résidant habituellement ou se trouvant temporairement dans la région...". Le Conseil a également plein pouvoir sur les installations d'hygiène existantes et futures de la région, y compris l'hôpital de Fort George.

Le Chapitre 14 prévoit également que:

a) le Québec "doit tenir compte, dans toute la mesure du possible, des difficultés exceptionnelles de l'exploitation des installations et des services dans le Nord (14.0.19)";

b) les services "doivent être dispensés dans toute la mesure du possible par l'intermédiaire du Conseil cri régional (14.0.20)";

c) les affectations budgétaires seront fondées sur les dépenses réelles fédérales et provinciales de l'exercice financier de 1974-1975, modifiées en fonction des changements démographiques, des coûts et de l'évolution des programmes provinciaux offerts à la population en général (14.0.23);

d) les services de santé passeront progressivement du contrôle fédéral au contrôle provincial par l'intermédiaire du Conseil régional cri (14.0.25);

e) le Québec reconnaîtra et protégera le mandat et les prérogatives particuliers du Conseil régional cri.

D'après les alinéas 14.0.25, 14.0.26, 14.0.27 et l'annexe 1, le transfert des responsabilités en matière de services et d'installations de santé, du Canada au Conseil régional cri de la santé, doit se faire "dans l'ordre et de façon réfléchie". L'annexe 1 énonce les étapes à suivre pour réaliser cet objectif.

C. Position des Cris

Les Cris se sont présentés le 26 mars 1981 devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord et le 19 mai 1981, devant le Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales. En ces deux occasions, les Cris ont vivement fait part de leur mécontentement quant à la façon dont le Québec et le Canada se sont acquittés de leurs obligations relatives à la prestation des services de santé.

D'après les Cris, deux facteurs importants sont à l'origine de leurs problèmes de santé actuels:

i) le fait que le Canada et le Québec n'ont pas fourni les logements et l'infrastructure adéquats, en particulier les services d'hygiène essentiels, prévus au paragraphe 28.11.1 de la Convention; et

ii) le fait que le Canada et le Québec n'ont pas respecté les dispositions du Chapitre 14, qui traite de la prestation de services de santé.

Ils ont déclaré que ces questions étaient étroitement liées entre elles et qu'ensemble, elles avaient eu des répercussions néfastes sur la santé des populations crises et qu'il en était résulté de graves maladies, notamment une épidémie de gastro-entérite au cours de laquelle un certain nombre d'enfants cris sont décédés.

La question du logement et de l'infrastructure a été traitée à la section 5.1. La présente section portera principalement sur la question des services de santé prévus au Chapitre 14.

Les Cris soutiennent que le Chapitre 14 avait principalement pour objet d'établir un système de services de santé régi par les Cris et relevant du Conseil régional cri de la santé et des services sociaux, dont le

siège administratif serait situé à Fort George. Selon eux, le Conseil de la santé n'a reçu ni les pouvoirs, ni les ressources financières nécessaires pour atteindre les buts visés par le Chapitre 14 de la Convention.

Les Cris déclarent que les efforts qu'ils font pour obliger le Québec à s'acquitter de ses obligations aux termes du Chapitre 14 ont conduit à un véritable affrontement entre les Cris et le Québec, à la suite duquel les Cris ont intenté des poursuites judiciaires contre le Québec pour le forcer à respecter les dispositions du Chapitre 14 et le Québec a placé le Conseil cri de la Santé sous une administration provisoire. Ils ont également intenté des poursuites contre le Canada, alléguant que ce dernier n'avait pas respecté les responsabilités qui sont les siennes en vertu du Chapitre 14.

Les Cris affirment que la création d'un Conseil de la santé relevant du Québec et le transfert de la responsabilité des installations et des services de santé fédéraux au Conseil, prévus à l'annexe I, ne dégage pas le Canada de sa responsabilité finale envers leur santé. Ils soutiennent que, nonobstant les dispositions de la Convention, le Canada a, en vertu de la Constitution, l'obligation de fournir des services de santé et des services sociaux aux Cris, conformément au paragraphe 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Les Cris se sont montrés particulièrement mécontents de la façon dont le Canada a mis fin, le 31 mars 1981, aux services de santé qui leur étaient fournis. Ils soutiennent que cette mesure vient en contradiction avec l'esprit et le sens juridique de la Convention. Selon eux, la date du 31 mars 1981 fixée dans l'annexe 1 du Chapitre 14, surtout si on la considère à la lumière de l'alinéa 14.0.26, n'était qu'une date-cible pour le transfert final, mais elle ne constituait nullement l'obligation, pour le gouvernement fédéral, de mettre fin à tous

ses services à cette date. Les Cris soutiennent qu'en raison des très graves problèmes de santé qui sévissent au sein des collectivités et de la rupture possible de leurs relations avec le Québec, le Canada aurait dû maintenir ses installations de santé existantes jusqu'à ce qu'elles puissent être transférées dans l'ordre et de façon réfléchie, de manière à assurer la continuité du niveau et de la qualité des services de santé offerts. Selon les Cris, l'alinéa 14.0.26 et l'annexe I garantissaient leurs droits aux services de santé fédéraux, et cela ne pouvait changer que si les collectivités crises acceptaient explicitement que le Québec assume la responsabilité de ces services.

Les Cris ont insisté de la façon suivante sur leur perception des responsabilités du gouvernement fédéral, dans le mémoire qu'ils ont présenté au Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales:

> "... les lois, programmes et politiques du gouvernement fédéral continuent à s'appliquer aux Cris. Le fait que le Conseil cri de la santé, institution provinciale, doive assumer, aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, une responsabilité accrue pour l'<u>administration</u> des services de santé et des services sociaux ne signifie pas que toutes les responsabilités et obligations du gouvernement fédéral aient cessé. De même, le fait que le Conseil cri de la santé assume une responsabilité plus grande ne <u>libère</u> pas le gouvernement fédéral de l'obligation de fournir ces services et ne l'autorise pas à mettre fin à la responsabilité qu'il a, en vertu de la Constitution, de fournir aux Cris des services de santé et des services sociaux.
>
> Rien ne justifie la position du gouvernement fédéral selon laquelle le Chapitre 14 de la Convention l'"oblige" à mettre fin à la prestation de tous les services de santé et de tous les services

> sociaux aux Cris le 31 mars 1981. Le Chapitre 14 de la Convention n'autorise pas non plus la renonciation, par le gouvernement fédéral, à sa compétence dans ce domaine. Même si les tribunaux soutiennent finalement que le gouvernement fédéral n'a plus à intervenir dans la prestation des services de santé et des services sociaux offerts aux Cris, le gouvernement fédéral aura toujours la responsabilité finale de la santé et du bien-être des Cris et devra s'assurer que le Chapitre 14 de la Convention est convenablement appliqué" (le soulignement existait dans l'original).

De l'avis des Cris, le Canada a au moins l'obligation d'agir "comme garant de la suffisance des services de santé et des services sociaux destinés aux Cris" et de "leur fournir les moyens de s'assurer de tels services...". (Le soulignement existait dans l'original).

Les Cris soutiennent également que l'article 2.12, en vertu duquel les programmes fédéraux existants doivent s'appliquer aux Cris, signifie que les Cris continuent d'être admissibles aux programmes de services de santé fédéraux destinés aux Indiens, même si des dispositions particulières relatives aux services de santé et aux services sociaux des Cris sont prévues dans la Convention.

En décembre 1980, les Cris ont intenté un procès contre le Canada, alléguant qu'il ne s'était pas acquitté des obligations qui sont les siennes aux termes du Chapitre 14 de la Convention. Les audiences n'ont pas encore eu lieu au sujet de cette affaire. Une demande d'injonction de la part des Cris, en vue d'empêcher le transfert des services de santé le 31 mars 1981, a été rejetée pour une question de droit, sans que les mérites de l'affaire ne soient considérés.

D. Examen du problème

Le système cri de services de santé connaît de graves problèmes. Les divers litiges et problèmes survenus dans ce domaine ont provoqué, chez les employés et chez les bénéficiaires de ces services, la perte de confiance dans la capacité du Conseil régional cri d'assurer un niveau adéquat et constant de services de santé. Cette perte de confiance se traduit par un taux de roulement extrêmement élevé du personnel administratif et médical, par la difficulté à recruter de nouveaux employés et par la répugnance des collectivités et des particuliers à accepter les services du Conseil régional cri de la santé avant d'être certains qu'il peut offrir des services de santé adéquats.

Trois facteurs importants semblent être à la source de la crise actuelle:

a) les tensions continuelles entre le Conseil régional cri de la santé et la province de Québec relativement aux attributions et au budget du Conseil, ainsi qu'au fonctionnement du nouvel hôpital de Chisasibi;

b) une insatisfaction constante relativement à la manière dont a été effectué le transfert final des responsabilités fédérales, le 31 mars 1981, et un désaccord quant au rôle approprié du gouvernement fédéral à l'égard des services de santé fournis aux Cris;

c) des problèmes internes de gestion au Conseil régional cri, qui ont été considérablement aggravés par les difficultés constantes posées par les facteurs a) et b).

Le facteur b) a trait aux responsabilités fédérales qui découlent de la Convention.

Le problème posé par la responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne les services de santé des Cris semble découler d'un désaccord survenu pendant les négociations. Toutes les parties ont convenu qu'il était souhaitable de créer un conseil de la santé géré par les Cris et relevant du gouvernement du Québec. Cependant, les Cris ont exprimé le souhait que le gouvernement fédéral continue à participer aux services de santé grâce à un financement ou à la prestation directe de programmes. Tant le gouvernement fédéral que le gouvernement provincial ont rejeté l'idée d'une participation conjointe fédérale-provinciale. De l'avis des négociateurs fédéraux, la Convention reflète et devait refléter la position finalement négociée, qui prévoyait la prestation et le financement conjoints des services pendant une période de transition après laquelle le Québec, agissant par l'intermédiaire du Conseil de la santé, en assumerait la pleine responsabilité. Les négociateurs fédéraux ont affirmé que, même si le Canada ne fournissait plus directement le financement et les services, sa participation serait maintenue grâce à des programmes permanents, tels que les accords fédéraux-provinciaux sur la répartition des coûts des services de santé, ainsi que par l'accès continu des Cris à des programmes spéciaux, notamment ceux qui ont trait à la lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui a été chargé de la mise en oeuvre du Chapitre 14, est parti du principe que le Canada transférerait ses responsabilités au Conseil cri de la santé au plus tard le 31 mars 1981. C'est sur cette base que le Ministère a négocié avec les Cris le transfert de plusieurs installations et qu'il a conclu des accords à ce sujet.

Lorsque le bien-fondé du transfert final de mars 1981 a été mis en question, les conseillers juridiques du gouvernement fédéral ont passé en revue les obligations juridiques et conclu que le transfert était

requis par la Convention. En outre, de l'avis des fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le transfert ayant eu lieu par étapes, il n'y avait aucune raison de le différer. Les Cris se sont dits grandement déçus des mesures prises par le gouvernement fédéral dans ce domaine, mais nous n'avons trouvé aucune raison de mettre en doute la bonne foi du gouvernement lorsqu'il a procédé à ce transfert.

Le Canada n'est pas en mesure de déterminer si le Québec remplit adéquatement les fonctions qu'il a assumées. Cependant, une analyse des budgets effectuée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avant et après le transfert n'indique aucune baisse sensible des niveaux de financement et il ne semble pas que les services fournis aux populations crises aient enregistré une baisse importante. Il importe cependant de souligner que, d'après les autorités du Conseil régional cri de la santé, bien qu'il soit exact d'affirmer que les niveaux de financement n'ont pas baissé, des coûts importants, autrefois indirectement financés par le Canada, ne sont pas prévus dans les budgets établis par le Québec. Les autorités du Conseil soutiennent également que les niveaux des services et du financement fournis par le Canada étaient inadéquats et que ce problème a été aggravé par le transfert des services au Québec.

Les villages cris touchés par le transfert du 31 mars 1981 n'acceptent toujours pas la légitimité de la compétence du Québec relativement à leurs services de santé. Ils ont accepté, pour des raisons purement humanitaires, que les services de santé soient fournis par le Québec, par l'intermédiaire du Conseil régional cri de la santé. Cependant, ils soutiennent toujours que le gouvernement fédéral continue d'assumer des responsabilités en ce qui concerne leurs services de santé.

Si l'on étudie les mesures prises par le Canada relativement au transfert, il est évident que, même si elles sont fondées sur un avis juridique, plusieurs questions non résolues quant aux responsabilités du Canada restent à régler. Il n'est probablement ni souhaitable, ni possible que le Canada assume de nouveau la responsabilité des services de santé offerts aux Cris; il serait cependant à souhaiter, de toute évidence, que toutes les parties à la Convention entament des discussions pour résoudre en entier la question des compétences en matière des services de santé offerts aux Cris. Ces discussions devraient viser à résoudre le conflit constant quant au transfert du 31 mars et à chercher à mettre en oeuvre l'offre du ministère de la Santé de fournir des services consultatifs au Conseil cri de la santé et au Québec. Les discussions pourraient également porter sur des moyens d'assurer la continuité de l'accès des Cris aux programmes de santé spéciaux, comme le programme de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie et le programme de lutte contre les polluants.

Le Canada s'est efforcé à plusieurs reprises de résoudre le différend par la voie de négociations et non par des recours aux tribunaux. En novembre 1980, des fonctionnaires fédéraux ont rencontré des hauts fonctionnaires québécois et les ont exhortés à négocier pour régler le litige. A ce moment-là, les Cris avaient déjà intenté un procès au Québec et le Québec avait décidé de mettre en tutelle le Conseil de la santé. Les fonctionnaires fédéraux n'ont pu convaincre ni le Québec ni les Cris d'adopter une attitude plus conciliante.

Plus récemment, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Mme Monique Bégin, s'appuyant sur une résolution du Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales, a proposé que soit convoquée une réunion à laquelle assisteraient, outre elle-même, le ministre des Affaires indiennes, des

représentants des Cris et le ministre québécois de la Santé et des Services sociaux. Bien que l'on ait tenté plusieurs fois d'organiser une réunion, le ministre québécois a refusé d'y participer.

Des discussions bilatérales organisées récemment entre les représentants de Santé et Bien-être social Canada et ceux du Conseil régional cri de la Santé ont été productives. Les problèmes posés par la prestation des services de santé aux Cris qui habitent à l'extérieur du territoire du Conseil ont été résolus provisoirement, en attendant de pouvoir en discuter avec le Québec. Des discussions de nature technique ont eu lieu sur la façon de déterminer les niveaux de service optimaux. Les représentants de Santé et Bien-être social Canada ont renseigné les Cris sur la façon dont ils peuvent demander de recevoir divers programmes spéciaux existants, comme le programme de lutte contre l'alcoolisme, et leur ont indiqué les divers services consultatifs en matière de santé qu'ils sont prêts à leur fournir.

Les représentants de Santé et Bien-être social Canada ont procédé à l'examen de certaines dépenses engagées par les Cris en conséquence directe du transfert de la responsabilité des services de santé du Canada au Québec. On étudie la possibilité de rembourser ces dépenses.

Les poursuites judiciaires ont, de toute évidence, nui aux négociations relatives à cette question, toutes les parties hésitant maintenant quelque peu à discuter de l'affaire, de crainte que cela ne nuise à leur position juridique. La solution du conflit par l'intermédiaire des tribunaux pouvant prendre plusieurs années, il semble qu'à long terme, toutes les parties auraient intérêt à trouver une solution qui permettrait aux Cris d'assumer le contrôle de leur système de services de santé, comme le prévoit la Convention.

En ce qui concerne les deux autres grands problèmes susmentionnés, il semble que des initiatives visent actuellement à les résoudre. Le Conseil régional cri de la santé a été remanié et une nouvelle équipe de gestion dotée des compétences nécessaires est maintenant presque en place. Depuis près d'un an, le Conseil participe à des négociations avec le Québec au sujet de son budget et, bien qu'un budget final n'ait pas encore été approuvé, certains indices laissent présager que le Québec juge raisonnables les propositions actuelles du Conseil concernant le budget et qu'un financement adéquat devrait être fourni sous peu.

E. Observations/Résumé

L'objectif du gouvernement, en traitant de la question des services de santé offerts aux Cris, a été d'appliquer la Convention comme elle devait l'être, ce qui assurerait les Cris de toujours recevoir des services de santé de très bonne qualité. Le but du Canada a été , et continuera d'être, d'essayer de résoudre cette question par la voie de négociations tripartites. Il est évident que ces négociations sont essentielles à la solution du problème.

La solution aux problèmes de compétence et de budget du Conseil régional cri de la santé, ainsi que de nouvelles initiatives en ce qui concerne la prestation des services d'hygiène essentiels, comme il en a été question à la section 5.1, sont des étapes nécessaires vers une solution aux graves problèmes de santé dont les Cris de la baie James disent souffrir. La reprise, par le Canada, de responsabilités qui reviennent clairement au Québec, même si elle était juridiquement possible, n'aiderait pas beaucoup à la mise en oeuvre globale de la Convention.

5.2.3 Développement économique

A. Le problème

Selon les parties autochtones, l'esprit et la lettre de la Convention obligent le Canada à encourager et à favoriser leurs activités de développement économique. Elles estiment que le Canada a omis d'encourager le développement économique et n'a appliqué que les programmes inadéquats actuellement mis à la disposition de toutes les collectivités autochtones.

B. Dispositions de la Convention

Les chapitres 28 et 29 traitent respectivement du développement économique et social des Cris et des Inuit. Les dispositions de la Convention contenues dans ces chapitres devraient se lire conjointement avec les articles 2.11 et 2.12 et les alinéas 28.1.1 et 29.0.2, dont on a déjà parlé. L'alinéa 29.0.2 est l'équivalent de l'alinéa 28.1.1, mais traite des Inuit.

Le Chapitre 28 prévoit que le Canada aidera à la création ou au financement d'une association crise de trappeurs, d'une association crise de pourvoirie et de tourisme, d'une association crise d'artisanat autochtone (28.4 à 28.7), d'un comité conjoint de développement économique et communautaire (28.8), de cours de formation et de possibilités d'emploi (28.9 et 28.10), au financement d'agents du développement économique et de travailleurs communautaires (28.11) et de l'aide aux entrepreneurs cris (28.12). Si la plupart des programmes prévus au Chapitre 28 sont des initiatives conjointes du Québec et du Canada (28.9 - 28.10), certains sont des initiatives des Cris, du Québec et du Canada (28.4 - 28.11), d'autres, du Canada seul (28.12.4).

La participation du gouvernement fédéral aux programmes économiques des Inuit énoncée au Chapitre 29 comprend: la formation professionnelle et l'emploi (29.0.24 à

29.0.32), un comité conjoint provisoire pour coordonner les programmes de développement socio-économique offerts par les gouvernements provincial et fédéral et formuler des recommandations à leur égard (29.0.33 à 29.0.35) et l'aide aux entrepreneurs inuit "en leur fournissant des conseils techniques et professionnels et de l'aide financière" (29.0.39).

C. Position des parties autochtones

Les Cris soutiennent que la mise en oeuvre du Chapitre 28, qui constituait en quelque sorte

> "le schéma des nouveaux programmes, services et activités socio-économiques en faveur des Cris, qui leur permettraient de bénéficier des "possibilités" de développement qui se présenteraient dans le Nord québécois"

a été un échec inqualifiable.

En raison des restrictions et de l'inflation, le budget affecté par le Ministère aux programmes de développement économique a été réduit, diminuant ainsi la part qui revenait aux Cris, tandis "qu'aucun effort n'a été fait pour continuer à appliquer les autres programmes fédéraux aux populations crises de la Baie James". Les Cris affirment que les programmes du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et d'autres projets de développement économique fédéraux ont été appliqués de façon très restreinte au territoire de la Baie James et aux populations crises de la Baie James.

De l'avis des Cris, les programmes mentionnés au Chapitre 28 devaient venir s'ajouter aux programmes existants offerts aux termes des dispositions des articles 2.11 et 2.12 et de l'alinéa 28.1.1. Lors d'un entretien avec le groupe d'étude, les Cris ont indiqué qu'ils n'auraient pas signé la Convention s'ils avaient su que tous les programmes prévus au Chapitre 28 devaient être considérés uniquement comme des programmes normaux existants.

Les Cris aimeraient obtenir un financement suffisant pour lancer un vaste plan de développement économique et constituer un effectif de personnes qualifiées, avoir des programmes de formation et être admissibles aux programmes d'aide financière offerts aux nouvelles entreprises. Ils voudraient que l'on mette l'accent sur les routes et l'infrastructure.

Les Inuit soutiennent que le Canada doit encourager et faciliter leur développement social, culturel et économique. Ils prétendent que le Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations et que leurs propositions ne sont mises en oeuvre "que si elles s'adaptent exactement aux programmes fédéraux existants."

Les Inuit savent que le financement des programmes est assujetti à l'approbation du Parlement, mais ils prétendent que le Canada a interprété cette disposition comme signifiant que les programmes que le Canada s'est engagé à exécuter pour eux "devaient répondre aux critères des programmes existants, qui sont rigides et ne prévoient pas les mesures...". Ils déclarent qu'en dépit de l'engagement du Canada contenu à l'alinéa 29.0.39, les entreprises Makivik n'ont reçu aucune aide financière à leurs débuts. Les Inuit estiment que leurs entreprises devraient bénéficier de subventions du ministère de l'Expansion économique régionale ce qui, à leur avis, était prévu dans la Convention.

Dans son témoignage devant le comité permanent, M. Mark Gordon, vice-président de la Makivik, a critiqué ce qu'a fait le Canada pour le développement économique des Inuit:

> "Et pour ce qui est du développement économique, on ne nous a, en fait, presque pas donné d'aide. La quasi-totalité des entreprises installées dans le Nord, qui ont leur siège dans le sud de la province, ont pu le faire grâce à des subventions du gouvernement. De

notre côté, nous essayons de développer la région pour que la population permanente y trouve son compte, et aucune subvention n'est mise à notre disposition."

En traitant avec le groupe d'étude des questions relatives au développement économique, les Inuit ont souligné à maintes reprises le besoin urgent de programmes de formation professionnelle et scolaire afin de les préparer à jouer un rôle important et productif dans le développement économique, social, politique et culturel de leurs collectivités. A leur avis, l'alinéa 29.0.27, qui demande la création d'un comité mixte provisoire en vue de coordonner les programmes fédéraux et provinciaux de formation de la main-d'oeuvre, visait à résoudre rapidement ce problème urgent.

Les Inuit affirment qu'en fait, très peu de progrès ont été réalisés en vue d'améliorer les possibilités de formation qui leur sont offertes. A leur avis, les programmes actuels sont rigides et mal adaptés à leurs besoins, et ils leur offrent des indemnités de subsistance qui ne tiennent pas compte du coût de la vie dans le Nord.

D. Examen des problèmes

a) Interprétation de la Convention

Le libellé des chapitres 28 et 29 est en grande partie imprécis et a posé des problèmes majeurs d'interprétation. Alors que les Cris estimaient généralement que les programmes ne devaient pas être limités par l'article 2.12 et les alinéas 28.1.1 et 29.0.1, le gouvernement fédéral a généralement interprété cet article et ces alinéas comme signifiant que les projets cris et inuit devaient s'insérer dans les programmes existants et concourir avec les autres collectivités indiennes et inuit du Québec pour les fonds limités alloués au développement économique.

Cette différence d'interprétation a été l'une des raisons principales pour lesquelles le Comité conjoint de développement économique et communautaire, établi en vertu de l'article 28.8, n'a jamais fonctionné efficacement.

b) Développement économique des Cris

La Convention autorise la création de trois associations crises, soit une association crise de trappeurs, une association crise de pourvoirie et de tourisme et une association crise d'artisanat autochtone, sous réserve des conclusions des études de faisabilité. Le Canada ou le Québec doivent apporter aux Cris une aide financière et technique pour la mise sur pied de ces associations.

Dans leur mémoire, les Cris ont indiqué que pour ces trois associations, leur budget devait être de six millions de dollars par année. Ils n'ont fourni aucune ventilation de cette somme. Les Cris soutiennent que s'ils n'ont pas fait d'efforts acharnés, par le passé, pour financer les associations, c'est parce qu'ils étaient découragés par l'attitude générale du Canada en ce qui concerne l'application du Chapitre 28.

L'Association crise de trappeurs, comme le prévoit l'article 28.5, a commencé à fonctionner lorsque l'étude de faisabilité a été terminée. Le Canada et le Québec ont financé l'étude et la mise sur pied du programme. Les Cris n'ont pas encore mis au point leur proposition concernant l'étude de faisabilité intéressant l'association crise de pourvoirie et de tourisme; on ne sait donc pas encore si cette association pourra être créée.

Un groupe d'art et d'artisanat cri existait avant la Convention et cette organisation constituera la base de

l'Association crise d'art et d'artisanat. Le groupe d'art et d'artisanat reçoit 50 000$ par année pour couvrir ses dépenses.

L'article 28.12 de la Convention stipule que le Canada et le Québec fourniront "dans les limites des services et possibilités existants" une aide technique et financière aux Cris pour leur permettre de créer et d'exploiter des entreprises. Le Canada a interprété cet article comme signifiant que les Cris ont droit à toute aide et à tout financement généralement accessibles aux Indiens et a compté sur le personnel et les programmes existants pour s'acquitter de ses obligations. Les Cris ont fait savoir qu'ils n'ont pas facilement accès aux programmes gouvernementaux qui fournissent une aide aux entreprises commerciales.

Les personnes morales et physiques crises ont droit à l'aide au développement économique du MAINC (région du Québec), mais elles ont fait un usage très limité de cette source de financement. En outre, le budget régional de développement économique a été réduit, en raison de l'inflation et des restrictions budgétaires. Le bureau régional a fait savoir au groupe d'étude qu'il peut envisager le financement de petits projets, mais qu'il ne dispose pas des fonds nécessaires pour financer des projets importants, qui devront être étudiés à Ottawa. Cette situation est la même pour tous les groupes indiens ou inuit.

Bien que le bureau régional se soit montré disposé à aider les Cris, de toutes les façons possibles, à trouver une aide financière et technique, tant auprès du Ministère qu'à l'extérieur de celui-ci, deux problèmes se posaient. D'abord, de l'avis des fonctionnaires régionaux, les Cris leur ont nettement

déclaré qu'ils ne voulaient une aide que s'ils la demandaient, ce qu'ils n'ont pas fait. (Cependant, les Cris affirment qu'ils savaient qu'il n'y avait pas de fonds disponibles). Ensuite, s'ils avaient demandé des fonds pour des projets de grande envergure, il y aurait eu des difficultés, en raison de l'ampleur de leurs propositions et parce que des programmes tels que le programme ARDA ne s'appliquent pas au Québec. Le programme ARDA spécial, offert par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), nécessite la conclusion entre les gouvernements fédéral et provincial d'une entente-cadre de développement, qui n'a pas fait l'objet de négociations.

L'absence de programmes du ministère de l'Expansion économique régionale dans la région de la Baie James et du Nord québécois a fait l'objet de doléances, tant de la part des Cris que des Inuit. Ils ont soutenu que le ministère de l'Expansion économique régionale avait financé d'autres projets dans cette région, mais que jusqu'à récemment il n'avait rien fait pour les autochtones.

c) Développement économique des Inuit

De l'avis des Inuit, le type d'entreprises qu'ils ont créées au moyen de filiales sont le genre de projets normalement admissibles aux subventions de démarrage et aux subventions à l'infrastructure du ministère de l'Expansion économique régionale, qui ne peuvent être obtenues dans le Nord québécois. Les Inuit demandent une aide pour couvrir les frais de démarrage, c'est-à-dire les coûts majorés associés à l'établissement d'une infrastructure dans le Nord qui, ont-ils calculé, leur a coûté, à ce jour, 3,7 millions de dollars.

A l'heure actuelle, les filiales mises sur pied par la Makivik pour promouvoir le développement économique connaissent de graves problèmes en ce qui concerne leurs fonds de roulement. A cause du prolongement de la période prévue pour le versement des fonds d'indemnisation et du coût excessif de l'exécution des projets dans le Nord, les fonds actuellement disponibles pour de nouvelles activités de développement sont très limités.

La Caisse de prêts aux Esquimaux, administrée par le MAINC, n'est pas suffisante pour couvrir tous les frais de démarrage demandés par la Makivik, et de toute façon, il est improbable que les fonds de la Caisse puissent servir à cette fin.

La Makivik affirme à juste titre qu'elle n'aurait pas dû être obligée d'utiliser une aussi grande portion de ses indemnités compensatrices pour des projets de développement économique, et que des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale devraient être disponibles pour ces projets dans le Nord québécois, afin de compenser le coût élevé entraîné par la création d'entreprises dans le Nord, mais elle n'a présenté aucune demande de subvention au ministère de l'Expansion économique régionale ou au ministère des Affaires indiennes.

d) Infrastructure relative aux transports

L'article 28.16 prévoit la poursuite des négociations entre le Québec, le Canada et les Cris de la Baie James pour la construction et l'entretien des voies d'accès à Eastmain, à Paint Hills et à Rupert House. Une étude achevée en mai 1977 a évalué le coût de construction de ces routes à 92 millions de dollars. (Les Cris sont en profond désaccord avec les conclusions de cette étude et maintiennent qu'il serait possible de mettre en oeuvre un programme de construction routière à un coût raisonnable).

Les négociations au sujet des routes d'accès ont été rompues à cause, semble-t-il, de l'insistance du Québec pour que les routes, y compris les tronçons qui traversent des terres de catégorie IA, administrées par les Indiens, soient ouvertes au public.

e) Formation

Quels que soient les progrès accomplis dans le domaine du développement économique, les Cris et les Inuit ne pourront guère en bénéficier s'il n'existe pas de programmes de formation adéquats pour leur donner la compétence voulue pour être embauchés dans les projets de développement économique. Les Inuit ont porté à l'attention du groupe d'étude le fait ironique et malheureux qu'à l'heure actuelle, même dans les projets parrainés par la Makivik, peu d'Inuit sont employés. Ils n'ont tout simplement pas les compétences nécessaires pour y travailler.

En collaboration avec l'Administration régionale Kativik et le Conseil scolaire Kativik, la Makivik est à mettre au point un plan pour la fondation d'un collège communautaire inuit qui serait situé dans le Nord du Québec. Le rôle premier de l'institution proposée serait d'offrir un programme de formation professionnelle particulièrement adapté aux besoins économiques et culturels des Inuit. Il est évident que cette approche globale à l'égard du développement économique se fait attendre depuis trop longtemps.

Les dernières initiatives de la C.E.I.C. ont commencé à se diriger vers une stratégie globale de formation. Avant la signature de la Convention, la C.E.I.C. offrait ses programmes dans la Baie James et dans le Nord québécois, par l'intermédiaire des bureaux du MAINC et d'autres organismes. A cause de la Convention, la C.E.I.C. a dû mettre au point une

stratégie de développement pour le Nord, ouvrir des bureaux et former de nouveaux employés inuit. C'est maintenant chose faite et la C.E.I.C. pense qu'elle devrait être plus en mesure de satisfaire aux besoins des Inuit.

Il semble que la mise au point de programmes de formation professionnnelle dans le domaine de la construction, dont les normes sont contrôlées par la province, pose un certain nombre de problèmes. Certains de ces problèmes découlent des difficultés auxquelles ont dû faire face les Cris et les Inuit pour obtenir des cartes d'apprentis.

Le Comité mixte provisoire, créé aux termes de l'alinéa 29.0.27 en vue de coordonner les programmes de formation offerts par le Québec et le Canada, a fonctionné jusqu'en 1980, date à laquelle ses responsabilités ont été transférées à l'Administration régionale Kativik, comme le prévoyait la Convention.

E. Observations/Résumé

L'objet des chapitres 28 et 29, ainsi que de l'ensemble de la Convention à cet égard, était clairement d'aider les Cris et les Inuit à tirer profit de toutes les possibilités de réaliser leur développement économique d'une façon conforme à leurs valeurs culturelles et sociales. Si l'on étudie la mise en oeuvre de ces chapitres, il est évident que le développement économique des Cris et des Inuit s'effectue lentement. Ceci devient particulièrement manifeste à la lumière de l'expansion de l'activité économique dans le Nord québécois, à la suite du projet d'aménagement hydro-électrique de la Baie James. Il semblerait que les Cris et les Inuit bénéficient très peu, économiquement parlant, des progrès qui se font à leur porte.

L'absence de développement économique semble moins provenir d'un échec à mettre en oeuvre les dispositions des chapitres 28 et 29 que de l'incapacité, chez toutes les parties à la Convention, d'élaborer une stratégie globale et cohérente de développement pour la Baie James et le Nord québécois. Bien que toutes les entreprises et tous les programmes précisés dans la Convention soient utiles et importants en eux-mêmes, ils auront peu de répercussions sur le développement économique s'ils ne sont pas soigneusement intégrés à une telle stratégie.

Des stratégies globales de développement qui mettent l'accent sur les besoins des autochtones ont été élaborées et sont mises en oeuvre dans d'autres régions septentrionales du Canada, au moyen d'accords de développement à long terme, signés par les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral. Il est ironique que les Cris et les Inuit, qui semblent, d'après l'esprit et la lettre de la Convention, réclamer davantage que les autres une telle aide au développement, n'aient pas encore reçu d'aide importante. Ce problème mérite l'attention immédiate de toutes les parties à la Convention.

Il est de la plus haute importance que, quelles que soient les stratégies de développement finalement adoptées, celles-ci soient intégrées à un système global et culturellement approprié de formation de la main-d'oeuvre. Toutes les autorités pertinentes devraient accorder une attention sérieuse à des propositions comme celle de la Makivik au sujet d'un collège communautaire. L'expérience passée a révélé que les institutions comme celles proposées par les Inuit, par exemple l'ancien centre de formation inuit, à Churchill (Manitoba), ont apporté des bienfaits considérables, non seulement en ce qui concerne le développement économique, mais également pour ce qui est de l'évolution politique et de l'épanouissement culturel. Si une initiative du MEER n'est pas possible, le MAINC et les autres ministères appropriés devraient faire un effort spécial en ce sens.

5.2.4 Allocations pour frais généraux des Cris

A. Le problème

Les Cris soutiennent qu'en application de l'article 28.15 de la Convention, le Canada a l'obligation légale de fournir des allocations pour frais généraux (core funding) à l'Administration régionale crise et aux administrations locales crises.

B. Dispositions de la Convention

L'article 28.15 de la Convention énonce ce qui suit:

> "Sous réserve des directives ministérielles existantes en tout temps, le Canada fournit des allocations pour frais généraux (core funding) et autres fonds semblables à chaque administration locale crise pour couvrir les frais d'administration des programmes et, à l'Administration régionale crise, pour couvrir les frais et dépenses d'administration de ces administrations locales et régionale".

Les alinéas 11A.0.5 et 11A.0.6 définissent de la façon suivante le rôle et les pouvoirs de l'Administration régionale crise:

"11A.0.5 L'Administration régionale crise a les pouvoirs suivants:

a) nommer les représentants cris au sein du Conseil régional de la zone de la Baie James;

b) nommer des représentants des Cris au sein de tous autres structure, organisme et entité créé en vertu de la Convention;

c) donner un consentement valable, lorsque la Convention l'exige, au nom des Cris de la Baie James.

11.A.0.6 En plus des pouvoirs susmentionnés, ladite Administration régionale crise peut être autorisée à coordonner et à

administrer tous les programmes sur les terres de la catégorie 1 des Cris de la Baie James, si lesdits pouvoirs de coordination et d'administration lui sont délégués par une ou plusieurs bandes crises mentionnées au chapitre 3 de la présente Convention, ou par une des corporations de communautés crises."

C. Position des Cris

Les Cris soutiennent que l'article 28.15 oblige le Canada à fournir des allocations pour frais généraux afin de couvrir tous les frais d'administration interne au niveau local et au niveau de l'Administration régionale crise.

Pour l'année 1981-1982, les Cris ont estimé que leurs frais généraux s'élevaient à 2,2 millions environ, pour un budget global de 3,4 millions de dollars. Les allocations pour frais généraux destinées à l'Administration régionale crise devraient se maintenir à ce niveau, avec des ajustements pour tenir compte de l'inflation et de la modification des responsabilités de cette administration. Les Cris demandent également le remboursement des frais généraux qu'ils ont engagés depuis la création de l'Administration régionale crise.

Les Cris n'ont présenté aucune réclamation particulière concernant le financement des administrations locales crises (conseils de bande), si ce n'est pour déclarer que le niveau du financement actuellement reçu par ces organismes n'est pas suffisant, en raison surtout des responsabilités accrues qui leur incombent aux termes de la Convention. Les Cris soutiennent également que les besoins en allocations pour frais généraux des administrations locales crises s'accroîtront encore lorsque le projet de loi sur les Cris/Naskapis entrera en vigueur.

Les Cris estiment que tels sont l'esprit et l'objet de la Convention et ils soutiennent que le Canada a adopté une interprétation légaliste et étroite de l'article 28.15. Dans une lettre en date du 9 janvier 1981 à M. Francis Fox, secrétaire d'Etat, les Cris résument leur position de la façon suivante:

> "Au moment où la Convention de la Baie James et du Nord québécois a été signée, il n'existait au Canada, sous le contrôle d'une institution gouvernementale, aucun programme prévoyant l'octroi d'allocations pour frais généraux à un tel organisme (l'Administration régionale crise), puisqu'aucun organisme de ce genre n'existait à l'époque. Lorsque la Convention a été signée,
>
> 1. soit que le Canada avait la ferme intention de permettre à cette organisation de fonctionner;
>
> 2. soit que les termes de la Convention étaient destinés à induire en erreur".

D. Examen du problème

De l'avis du MAINC, l'article 28.15 énonce que les programmes existants d'allocations pour frais généraux s'appliqueront à l'Administration régionale crise et aux administrations locales crises de la même façon qu'aux autres bandes et organisations indiennes semblables à l'Administration régionale crise à travers le pays. Ce point de vue semble être appuyé par l'alinéa 28.1.1, qui précise que les programmes prévus au Chapitre 28 s'appliqueront conformément aux critères établis et appliqués aux programmes existants d'application générale.

a) Allocations pour frais généraux destinées aux bandes

Les administrations locales crises ont reçu des allocations pour frais généraux au même niveau et sous réserve des mêmes conditions que les autres bandes

indiennes. Selon la directive sur les programmes du Ministère qui traite des allocations pour frais généraux, lesdites allocations sont fournies pour couvrir des dépenses telles que les frais de gestion et d'entretien du bureau d'un conseil, la rémunération des chefs de bande et des conseillers, les conseils de professionnels et les contributions des bandes aux activités des conseils de district. Les allocations pour frais généraux sont calculées sur la base d'une contribution par habitant et ne sont pas directement liées aux dépenses réelles engagées par une bande. La bande reçoit les fonds à titre de subvention et est libre de les dépenser comme elle le juge bon, aux fins spécifiées.

Voici quelles ont été les allocations pour frais généraux reçues par les huit bandes crises pendant la période allant de 1977 à 1981:

1977-1978: 254 900$
1978-1979: 258 770$
1979-1980: 297 200$
1980-1981: 300 000$

Le Cabinet a approuvé, en juin, une augmentation de 33 p. 100 des allocations pour frais généraux destinées aux bandes, dont les bandes crises bénéficieront.

Aux termes du projet de loi sur les Cris/Naskapis, qui est actuellement négocié conformément à l'article 9 de la Convention, les bandes crises auront des pouvoirs plus vastes que ceux qui leur sont actuellement concédés par la Loi sur les Indiens. Le Ministère est au courant de cet élargissement des responsabilités et il sait que des fonds supplémentaires seront nécessaires pour les exercer. Les Cris ont présenté des prévisions des dépenses qui découleront de la loi proposée et les négociateurs du Ministère les étudient avec eux, dans le cadre des négociations relatives à ladite loi.

Le Chapitre 22, qui prévoit la nomination d'administrateurs de l'Administration locale crise chargés de la protection de l'environnement, entraînera également un accroissement des dépenses administratives pour les bandes crises. Le ministère de l'Environnement étudie actuellement une proposition crise visant au financement du programme relatif aux administrateurs.

b) Allocations pour frais généraux de l'Administration régionale crise

Le Ministère a soutenu que les seules allocations pour frais généraux auxquelles a droit l'Administration régionale crise sont celles versées aux "conseils de district", aux termes des dispositions de la circulaire ministérielle D-2 relative aux programmes. En vertu de cette circulaire, les conseils de district peuvent recevoir une petite subvention de démarrage durant leurs trois premières années d'existence, après quoi, précise la circulaire, le Ministère ne les financera plus; cependant, les conseils de bande ont la possibilité de transférer leurs allocations pour frais généraux à un conseil de district.

Les fonctionnaires du Ministère qui ont participé à la négociation du Chapitre 28 ont dit au groupe d'étude que, lors des négociations, les Cris ont été clairement informés que le droit de l'Administration régionale crise serait limité aux dispositions de la circulaire D-2. Les Cris ont reçu des exemplaires de ladite circulaire afin qu'il n'y ait aucun doute possible quant aux dispositions applicables à l'Administration régionale crise. D'après les négociateurs du Canada, il était évident que si la politique relative aux allocations pour frais généraux n'était pas modifiée, le droit de l'Administration régionale crise était très limité.

La limitation des allocations pour frais généraux destinées à l'Administration régionale crise peut s'expliquer en partie par le fait que, durant les négociations, les Cris et le Canada croyaient que le rôle de ladite Administration serait assez limité et que les coûts seraient minimes. Aucune des parties n'avait pleinement conscience de l'importance du travail que devrait fournir l'Administration régionale crise pour remplir son mandat.

L'alinéa 28.15.1 ne précise pas quel ministère est chargé de fournir les allocations pour frais généraux. Les Cris ont soutenu à plusieurs reprises que cet alinéa se rapportait au programme d'allocations pour frais généraux prévu par le Secrétariat d'Etat et ont donc essayé de négocier un accord avec ce dernier. Bien que le Secrétariat d'Etat soit arrivé à un accord provisoire avec les Cris, ces négociations ont été suspendues en janvier 1981 parce que l'obligation relative aux allocations pour frais généraux incombait de toute évidence au MAINC.

Les allocations pour frais généraux prévues à l'alinéa 28.15.1 ont nettement pour objet de venir en aide aux administrations régionales et locales, tandis que les allocations pour frais généraux fournies par le Secrétariat d'Etat sont destinées à des organisations politiques telles que les associations autochtones provinciales ou territoriales. Les négociateurs du Canada soutiennent que, même si l'alinéa ne précise pas quel est le ministère responsable, il était évident que la mention des "directives ministérielles" était une mention des directives du ministère des Affaires indiennes, et plus particulièrement de la circulaire D-2 relative aux programmes, qui avait été remise aux négociateurs cris.

Bien que les circulaires relatives aux programmes qui touchent les conseils de district et les allocations pour frais généraux paraissent avoir été appliquées strictement dans le cas de l'Administration régionale crise, il semble que cela ne se soit pas produit pour les conseils de district dans d'autres régions du pays. Une étude sur les conseils de district effectuée en 1980 par le MAINC, qui a repéré 43 de ces organisations à travers le pays, révèle que seulement six de ces 43 conseils remplissaient les conditions essentielles énoncées dans les circulaires relatives aux programmes. Très peu parmi les conseils existants ont demandé ou obtenu des allocations pour frais généraux de démarrage qui leur étaient accessibles aux termes des circulaires relatives aux programmes et très peu reçoivent de leurs bandes une contribution sous forme d'allocations pour frais généraux. Cependant, l'étude indique que ces conseils de district reçoivent des subventions importantes du Ministère pour couvrir les frais généraux, grâce à divers arrangements spéciaux. D'après les conclusions de l'étude, bien que la politique officielle du MAINC soit de ne fournir aux conseils de district que des allocations pour frais généraux limitées, cette politique n'a pas souvent été suivie.

c) Allocations pour frais généraux des Inuit

Les Inuit se sont dit préoccupés par le fait que des allocations pour frais généraux ne sont pas prévues pour les villages inuit et l'Administration régionale Kativik. La situation des Inuit est différente de celle des Cris, car aucune disposition de la Convention ne prévoit que le Canada doit leur fournir des allocations pour frais généraux. Les administrations régionales et locales inuit relèvent du gouvernement du Québec et en reçoivent

des fonds pour le genre de dépenses généralement couvertes par les allocations pour frais généraux.

Les conseils communautaires inuit ont reçu des allocations pour frais généraux jusqu'en 1979-1980, année où ces organismes fédéralement constitués ont été remplacés par des municipalités non ethniques instituées en corporations par le Québec. De ce fait, il est impossible pour le Canada de fournir des allocations pour frais généraux, à moins que les directives actuelles et les critères du programme ne soient sensiblement modifiés.

Les Inuit ont demandé que le Canada fournisse des allocations pour frais généraux aux 15 sociétés foncières inuit (Inuit Land Holding Corporations), organismes ethniques qui remplissent certaines fonctions administratives locales relativement à la gestion des terres inuit, mais qui ne sont pas des administrations locales comme telles.

La possibilité d'inclure les sociétés foncières dans le cadre du programme d'allocations pour frais généraux est fondamentalement une question opérationnelle et devrait être étudiée dans ce contexte.

d) Programmes de financement du Secrétariat d'Etat

Bien que le programme d'allocations pour frais généraux du Secrétariat d'Etat ne s'applique pas aux administrations crises et inuit, leurs organisations politiques, soit le Grand Council of the Crees (of Quebec) et la Corporation Makivik, reçoivent toutes deux des fonds de cette source pour couvrir leurs dépenses administratives.

Le Programme des migrants autochtones du Secrétariat d'Etat finance les centres d'accueil utilisés par les Cris de la Baie James à Val d'Or, à Chibougamau et à Senneterre. Les fonds fournis à ces centres en 1980-1981 pour l'administration et la formation représentaient au total 188 055$. Les Cris soutiennent que le Canada n'a pas fourni suffisamment de fonds à ces centres et estiment qu'il devrait leur accorder 2 millions de dollars par année.

Le financement des centres d'accueil est conforme à l'article 28.14 de la Convention.

> "Le Québec et le Canada continuent, dans la mesure du possible, à fournir des fonds et d'autres aides pour des installations, des programmes, des services et des organismes comme les centres d'accueil qui existent ou peuvent exister de temps à autre à l'extérieur des communautés crises en vue d'aider les Cris qui résident, travaillent ou sont temporairement dans des communautés non autochtones ou en transit".

Cependant, le Secrétariat d'Etat est disposé à étudier, conformément aux critères des programmes existants, les propositions des Cris concernant le programme de centres d'accueil.

E. Résumé/Observations

Comme dans le cas de nombreuses autres dispositions de la Convention, en particulier celles contenues au Chapitre 28, les difficultés à mettre en oeuvre l'alinéa 28.15.1 proviennent davantage de désaccords quant à la lettre et à l'esprit de la Convention que de toute tentative en vue de renier les droits des Inuit ou les avantages qui leur reviennent.

Après étude attentive de l'historique du litige concernant le financement de l'Administration régionale crise, il semble évident que, bien que l'intention puisse avoir été, à l'origine, de financer l'A.R.C. conformément à la circulaire sur le financement des conseils de district, les événements ultérieurs ont rendu cette position intenable. Le groupe d'étude est d'avis qu'il faut mettre sur pied un programme spécial de financement des frais généraux de l'A.R.C.

5.2.5 Pistes d'atterrissage

A. Enoncé du problème

Les Cris et les Inuit déclarent que le Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations relatives à la construction des pistes d'atterrissage, prévues dans les lettres d'entente du 15 novembre 1974 adressées aux responsables inuit et cris et signées au nom du Canada par le ministre des Affaires indiennes de l'époque, M. Judd Buchanan.

B. Dispositions de la Convention

Les lettres d'entente fédérales énoncent ce qui suit, en ce qui concerne la construction de pistes d'atterrissage:

> "Le Canada s'engage à construire des pistes d'atterrissage pour les localités permanentes inuit et crises, conformément aux critères établis à l'occasion pour la construction de pistes d'atterrissage dans ces localités".

C. Position des parties autochtones

Les Cris et les Inuit soutiennent que la lettre d'entente oblige nettement le Canada à entreprendre un programme de construction de pistes d'atterrissage dans le Nord québécois. A leur avis, le Canada ne s'est pas acquitté de cette obligation.

D. Examen du problème

Les lettres d'entente indiquent clairement l'intention du Canada de construire des pistes d'atterrissage. Comme, jusqu'à maintenant, aucune limite de temps n'est imposée à la réalisation de cet objectif, il est à prévoir que les travaux de construction ne débuteront pas avant un certain temps, dans des délais raisonnables.

Jusqu'à récemment, le Canada n'avait entrepris ni envisagé aucun programme d'ensemble. Les problèmes relatifs au statut des terres crises et inuit et la réduction des programmes ont empêché le Canada de respecter cet engagement. A l'heure actuelle, les services aériens dont disposent les localités inuit et crises sont sensiblement inférieurs à ceux des localités éloignées semblables des Territoires et des autres provinces. En outre, dans bien des cas, elles ne respectent même pas les normes minimales de Sécurité et de service prescrit par les règlements de la Commission Canadienne des Transports.

Un programme provisoire commencé en 1976-77 a entraîné pour Transports Canada des dépenses de l'ordre de 454 000$ entre 1976-1977 et 1980-1981 pour la construction de pistes d'atterrissage dans les localités crises et inuit. Or, le coût moyen d'une piste d'atterrissage construite dans des localités comparables des T.N.-O. est de l'ordre de 1 à 2,5 millions de dollars.

Au cours des derniers mois, Transports Canada a entamé avec le Québec, les Inuit et les Cris des discussions sur une proposition relative à un programme fédéral-provincial de partage des coûts de construction de pistes d'atterrisage dans les localités inuit. On estime à trente-sept millions de dollars (de 1981) le coût de ce programme, qui commencerait en 1983-1984 et s'étendrait sur dix ans. On propose que les coûts soient divisés également entre le Québec et le Canada. On prévoit que l'on pourra bientôt en arriver à un accord final sur ce programme.

La nécessité absolue de pistes d'atterrissage adéquates pour les villages cris et inuit ne fait aucun doute. Pour toutes les localités inuit et pour la plupart des localités crises, le transport aérien est la seule façon d'avoir rapidement accès au monde extérieur. On y dépend du transport aérien pour tout, que ce soit pour le transport des malades très graves ou pour visiter des amis ou des parents dans d'autres localitaés. L'absence de pistes d'atterrissage adéquates complique considérablement les difficultés posées par le fait de vivre dans des localités éloignées. En outre, les restrictions imposées à la taille des aéronefs qui peuvent atterrir sur les pistes actuelles augmentent de beaucoup le coût de toutes les marchandises transportées par la voie des airs.

E. Résumé/Observations

Le Canada ne s'est pas encore acquitté des obligations qu'il a assumées en application des lettres d'entente fédérales. Cependant, les récentes initiatives indiquent que cette omission pourrait bientôt être réparée.

5.2.6 Administration de la justice

A. Le problème

Les Cris accusent le Canada de n'avoir rien fait ou presque pour mettre en application les dispositions de la Convention concernant l'administration de la justice.

B. Dispositions de la Convention

Le Chapitre 18 (Administration de la justice - Cris) et le Chapitre 20 (Administration de la justice - Inuit) obligent le Canada à mettre en oeuvre, après avoir consulté les parties autochtones, diverses mesures visant à adapter le système judiciaire criminel aux circonstances, us, coutumes et mode de vie des parties autochtones.

Les deux chapitres prévoient :

a) la consultation des parties autochtones pour les questions telles que les modifications législatives, la nomination des juges de paix, les décisions relatives aux lieux de détention, l'assistance postpénale et les programmes de réadaptation;

b) le droit des défendeurs autochtones aux services d'interprètes;

c) l'emploi d'autochtones dans le système judiciaire criminel; et

d) la création de comités consultatifs sur la justice.

C. Position des parties autochtones

Les Cris ont indiqué qu'à leur avis, le Canada a peu fait pour exécuter ses obligations relativement à l'administration de la justice, en application du Chapitre 18 de la Convention. Pour leur part, les Inuit ont dit comprendre que le Canada devait respecter de son propre chef les obligations qui lui reviennent en vertu du Chapitre 18, sans que les Inuit en refassent la demande.

D. Examen du problème

Les obligations du Canada aux termes de ces deux chapitres relèvent du ministère de la Justice et du Solliciteur général.

L'alinéa 18.0.37 prévoit la création d'un comité consultatif sur la justice qui sera composé de représentants des Cris et du Québec et qui informera le ministère fédéral de la Justice des modifications aux lois qui pourraient être nécessaires pour donner effet aux dispositions du Chapitre. Le ministère de la Justice attend les recommandations de ce comité sur les modifications requises au Code criminel.

Les Inuit n'ont encore formulé ni demandes, ni recommandations visant à modifier le Code criminel pour l'adapter aux coutumes inuit ou pour permettre l'assermentation de six jurés dans les territoires de l'Abitibi, de Mistassini et du Nouveau-Québec.

E. Résumé/Observations

Bien qu'aux termes de la Convention, le Québec soit chargé de l'administration de la justice, le ministère du Solliciteur général estime qu'il existe divers secteurs dans lesquels la participation fédérale est nécessaire ou serait utile. Le Ministère procède actuellement à l'examen des politiques et des programmes existants relatifs aux autochtones, quant à ses responsabilités dans le domaine criminel.

Le ministère de la Justice et celui du Solliciteur général sont disposés à examiner avec les parties autochtones les mesures requises aux termes de la Convention.

5.2.7 Port Burwell

A. Le problème

Les Inuit soutiennent que la population inuit de Port Burwell a été obligée de quitter cette localité parce que le Canada n'a pas exécuté ses obligations à la suite de la signature de la Convention. Ils demandent soit la réinstallation de la localité de Port Burwell, soit la négociation d'un autre arrangement.

B. Dispositions de la Convention

La localité de Port Burwell, située à l'extrémité nord-ouest de la Baie d'Ungava, fait partie des Territoires du Nord-Ouest. Cependant, étant donné les liens traditionnels entre qui existent entre la population de cette localité et les Inuit du Nord québécois, il a été décidé d'inclure Port Burwell dans les dispositions générales de la Convention. En outre, des dispositions

spéciales ont été incluses dans cette dernière pour régler les problèmes particuliers causés par le statut spécial de Port Burwell.

Aux fins de la Convention, un Inuit de Port Burwell est réputé être né ou naître au Québec et, s'il réside habituellement à Port Burwell, il est réputé résider habituellement au Québec. Les dispositions de la Convention énoncées aux chapitres 3 (Admissibilité), 6 (Sélection des terres - Inuit du Québec), 7 (Régime des terres applicables aux Inuit), 24 (Chasse, pêche et trappage), 25 (Indemnisation et imposition) et 27 (Entités légales inuit) s'appliquent aux Inuit de Port Burwell.

L'article 2.3 stipule ce qui suit:

> "Le Canada ou le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, selon le cas, continue d'être responsable de fournir des programmes et des services aux Inuit qui résident habituellement à Port Burwell, conformément aux critères qui peuvent être établis de temps à autre".

Le Chapitre 15, Annexe 1(4) prévoit expressément ce qui suit:

> "Les agences du Québec et du Canada s'engagent immédiatement à améliorer les services de santé et les services sociaux..." offerts aux personnes qui résident dans les localités d'Aupaluk et de Port Burwell.

C. Position des Inuit

Selon les Inuit, la population inuit de Port Burwell ne peut jouir des avantages qui ont été prévus à son intention parce qu'elle a été évacuée dans d'autres localités inuit situées le long du territoire québécois. A leur avis cette évacuation est due en grande partie au fait que le Canada a omis d'améliorer les services de santé et les services sociaux de Port Burwell. Ils affirment que la

disponibilité d'un service aérien d'urgence était illusoire, puisque l'on ne pouvait se rendre dans la localité par la voie des airs pour de longues périodes à cause du mauvais temps et des conditions d'atterrissage. Ils soutiennent également que l'évacuation a eu lieu contre la volonté des Inuit vivant dans la localité et qu'aucune disposition n'a été prise par le Québec ou par le Canada pour résoudre les problèmes dus à la forte demande en logements ou en services sociaux dans les localités qui ont reçu les résidants de Port Burwell.

Les Inuit exigent que le Canada répare les dommages causés à la population Inuit de Port Burwell par son évacuation et lui rende l'exercice des droits qui lui reviennent aux termes de la Convention.

D. Examen du problème

Le gouvernement fédéral et les Inuit partagent des vues différentes sur la cause et les conséquences de l'évacuation de la localité de Port Burwell en février 1978 et l'étude n'a fait ressortir aucun fait nouveau qui puisse éclaircir la question.

Citant en exemple la fermeture du poste infirmier, les Inuit affirment que la localité de Port Burwell a dû être évacué parce que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'avait pas fourni de services de santé adéquats. Ils prétendent également que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a fait pression sur les Inuit de Port Burwell pour qu'ils quittent les lieux.

Pour sa part, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social déclare que Port Burwell a continué de recevoir des services de santé adéquats, même si le poste infirmier a été fermé, puisque des visites étaient régulièrement effectuées par du personnel médical et que la localité était de service par un service aérien d'urgence. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, quant à lui, affirme avec assurance qu'il a simplement répondu aux demandes des Inuit de Port Burwell qui souhaitaient s'en aller.

Depuis février 1978, un certain nombre de réunions portant sur la situation à Port Burwell ont été organisées entre des représentants du MAINC, du gouvernement des T.N.-O. et des Inuit. Au cours de ces réunions, chaque partie a présenté des solutions pour sortir de l'impasse. Le gouvernement fédéral attend une réponse des Inuit à une lettre qui leur a été envoyée en juillet 1978 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'alors, M. Hugh Faulkner. La lettre offrait aux Inuit de Port Burwell un certain nombre d'options dont le gouvernement souhaitait discuter avec eux.

Ces options étaient les suivantes:

1) "Que les populations de Port Burwell retournent à Port Burwell, T.N.-O." La lettre énonce les services qui seraient fournis par le gouvernement des T.N.-O. et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social si cette option était choisie.

2) "Que les Inuit de Port Burwell quittent les collectivités dans lesquelles ils se trouvent actuellement et se rendent à Bell Inlet, province du Québec". Cette option nécessiterait la participation du Québec.

3) "Que les Inuit de Port Burwell restent dans les collectivités du Québec dans lesquelles ils vivent actuellement". Cette option permettrait des échanges de vues entre la Makivik, le Canada et le Québec sur les avantages revenant aux Inuit de Port Burwell aux termes de la Convention.

Au cours d'une réunion qui s'est tenue en janvier 1981, les Inuit ont fait savoir que la population Inuit de Port Burwell aimerait retourner dans cette localité si une piste d'atterrissage était construite et que le poste infirmier y était réouvert. Les pêcheries Imaqpik, qui appartiennent à la

Makivik, envisagent la possibilité d'utiliser Port Burwell comme base septentrionale pour leurs activités halieutiques. Lors de cette réunion, les fonctionnaires fédéraux ont fait savoir aux Inuit qu'une réponse aux options énoncées dans la lettre de M. Faulkner pourrait permettre de relancer les discussions en vue de résoudre ce problème. Les Inuit sont encore à préparer leur réponse.

E. Observations/Résumé

Quelle que soit la vérité au sujet de l'évacuation finale de Port Burwell, il est évident que celle-ci a privé les Inuit de cette localité des droits et des avantages, en particulier des droits fonciers, dont ils jouissaient en vertu de la Convention. Le gouvernement devrait être prêt à négocier une solution à ce problème lorsque les représentants des Inuit de Port Burwell se déclareront prêts à le faire.

5.2.8 Education

Dans leur témoignage devant le Comité permanent, les Cris et les Inuit ont mentionné les problèmes concernant les systèmes d'enseignement mis en place conformément aux chapitres 16 (Cris) et 17 (Inuit). On a déjà mentionné au sous-alinéa 5.2.1(d.f), les très graves problèmes soulevés par l'état des établissements scolaires inuit. Les entretiens avec les Inuit et les Cris révèlent cependant que, selon eux, les récents développements, en particulier pour ce qui est du financement et de la conception des programmes, ont entraîné des problèmes importants relativement à l'aspect opérationnel du système d'enseignement.

L'histoire des minorités ethniques et linguistiques du Canada a prouvé maintes et maintes fois que la participation au système d'enseignement et l'influence sur ce dernier constituent la clé de la survie culturelle. Cette vérité primordiale est reconnue dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Les chapitres 16 et 17 prévoient

la création de commissions scolaires crises et inuit qui, bien que relevant du Québec et étant essentiellement semblables aux autres commissions scolaires du Québec, sont dotées d'attributions et de pouvoirs spéciaux pour assurer la pertinence culturelle de leurs programmes d'enseignement. La Convention prévoit précisément que l'enseignement sera donné en cri et en inuktitut et elle accorde aux commissions scolaires des pouvoirs spéciaux relativement à l'élaboration des programmes d'études et à la création de programmes fondés sur la culture ou la langue crise ou inuit.

Les budgets de fonctionnement et d'immobilisation des commissions scolaires sont financés conjointement par le Canada et le Québec. Le Canada assume 25 p. 100 du budget des commissions scolaires inuit et 75 p. 100 de celui des commissions scolaires crises. En dépit de cette contribution financière, la Convention limite la participation du Canada à la gestion et à la supervision de l'éducation des Cris et des Inuit. Cette responsabilité revient essentiellement au Québec.

D'après l'étude globale, il est évident que le succès du système d'enseignement est essentiel à celui de la mise en oeuvre de presque tous les aspects de la Convention. Il est d'une importance capitale que toutes les parties à la Convention collaborent pour assurer l'atteinte des buts éducationnels légitimes des parties autochtones.

5.3 COÛT ET COORDINATION DE LA MISE EN OEUVRE

5.3.1 Indemnités compensatrices

A. Enoncé du problème

Les Cris et les Inuit prétendent qu'ils ont été obligés d'utiliser les indemnités compensatrices pour des programmes, des services, les négociations, les honoraires de juristes et pour d'autres activités qui auraient dû être financées par le Canada et le

Québec dans le cadre de la mise en oeuvre de la Convention. Les parties autochtones soutiennent que les indemnités compensatrices n'étaient pas prévues à cette fin et elles réclament le remboursement des sommes dépensées.

B. Dispositions de la Convention

Le Chapitre 25 de la Convention prévoit les indemnités compensatrices suivantes:

a) une "indemnisation de base" de 150 millions de dollars,

- dont 75 millions à verser sur une période de dix ans, à compter de 1976, le Canada payant 32,75 millions et le Québec, 42,25 millions et

- 75 millions à verser par le Québec, à titre de redevances d'Hydro- Québec, sur une période de 21 ans se terminant en 1997;

b) "une indemnisation dans le cadre d'un développement futur" de 75 millions de dollars

- à payer par le Québec sous forme de débentures de la province sur une période de cinq ans se terminant en 1980;

c) une indemnisation relative aux bénéficiaires cris non inscrits et aux Inuit de Port Burwell, fondée sur les formules énoncées aux alinéas 28.1.15 et 25.1.16 (environ 4 millions de dollars)

- à verser par le Québec et le Canada dans les mêmes proportions que les 75 premiers millions de dollars;

d) une somme de 3,5 millions de dollars pour couvrir les frais des négociations

- à payer par le Québec.

L'indemnisation totale s'élève à environ 232,5 millions de dollars, le Canada devant verser 34 millions et le Québec, 198,5 millions. Les indemnités compensatrices sont réparties entre les Cris et les Inuit sur la base de leurs populations respectives (environ 60% de Cris et 40% d'Inuit), les Cris recevant environ 137,4 millions de dollars et les Inuit, 95,1 millions. A ce jour, les deux parties autochtones ont reçu environ les 2/3 des indemnités compensatrices qui leur revenaient. Ces indemnités sont exemptes d'impôts, mais l'intérêt sur les revenus qui en découlent est soumis aux lois fiscales d'application générale.

Les chapitres 26 et 27 prévoient l'établissement de deux personnes morales, soit le Conseil cri d'indemnisation et la Corporation Makivik, qui reçoivent et administrent les indemnités compensatrices pour le compte des Cris et des Inuit.

L'alinéa 26.0.4 de la Convention précise que la personne morale crise est établie aux fins suivantes:

"a) recevoir, administrer et placer, conformément aux dispositions de la Convention, les sommes versées aux Cris à titre d'indemnités,

b) soulager la pauvreté, veiller au bien-être des Cris et au perfectionnement de leur instruction;

c) veiller au développement, aux améliorations civiques ou autres des communautés crises du Territoire".

L'alinéa 27.0.4 prévoit les objectifs suivants pour la personne morale:

"a) la réception de l'indemnité, l'administration et le placement de l'indemnité et des revenus en découlant;

b) la lutte contre la pauvreté, la promotion du bien-être des Inuit et le perfectionnement de leur instruction;

c) le développement et l'amélioration des communautés inuit".

Les chapitres 26 et 27 prévoient également des restrictions d'ordre général, semblables à celles qui s'appliquent aux sociétés fiduciaires, sur la manière dont les indemnités compensatrices peuvent être investies.

C. Position des parties autochtones

Tant les Cris que les Inuit estiment que les indemnités compensatrices sont un "dépôt sacré" devant être utilisé par les "générations futures". A leur point de vue, les indemnités compensatrices ont été versées en contrepartie de l'abandon des droits des générations autochtones présentes et à venir. Ils ont exprimé le voeu que ces fonds soient utilisés de manière à assurer la survie économique et culturelle de leur peuple pour de nombreuses générations à venir. Les parties autochtones s'opposent très fortement au fait d'être tenues d'utiliser le capital ou les revenus des indemnités compensatrices pour la prestation de programmes et de services qui, à leur avis, devraient être fournis par les gouvernements.

Les Inuit ont clairement fait valoir leur point de vue sur cette question dans le mémoire qu'ils ont présenté au Comité permanent:

> "En l'absence d'un processus de mise en oeuvre clairement défini et de la désignation d'un organisme de mise en oeuvre adéquatement financé, les autochtones ont été obligés de dépenser des portions considérables des indemnités compensatrices qu'ils ont reçues en vertu de la Convention uniquement pour garantir leur admissibilité à des droits et à des avantages beaucoup moins importants que ceux qui leur étaient promis dans la Convention."

Les représentants des Cris et des Inuit ont estimé que les indemnités compensatrices étaient utilisées contre eux, en ce sens que le gouvernement les traite maintenant comme de "riches Indiens" qui n'ont plus besoin d'aide ni de financement du gouvernement. Dans l'esprit des négociateurs autochtones, il était clairement entendu que le versement des indemnités compensatrices n'affecterait en rien le droit des populations crises et inuit à bénéficier de tous les programmes et services gouvernementaux normalement accessibles aux autres Indiens et Inuit ou aux citoyens du Québec et du Canada.

Les Cris déclarent qu'à ce jour, ils ont dépensé environ 24 millions de dollars pour la mise en oeuvre de divers chapitres de la Convention, dont environ 9 millions pour les logements et l'infrastructure et 15 millions pour d'autres aspects de la mise en oeuvre. Les Inuit estiment avoir dépensé 9,6 millions pour diverses activités de mise en oeuvre qui, à leur avis, devraient être financées par le Québec et le Canada.

Ces dépenses ont été financées presque exclusivement à partir des revenus tirés des indemnités compensatrices et non à partir du capital lui-même. Cependant, les Cris signalent qu'au cours des derniers mois, ils ont été obligés d'utiliser une partie de leur capital.

Les parties autochtones déclarent que les sous-alinéas b) et c) des alinéas 26.0.4 et 27.0.4, qui semblent donner aux corporations autochtones un vaste mandat, ont surtout été inclus pour assurer que les corporations soient exemptes d'impôts et non pour les forcer à remplacer le gouvernement comme principale source de financement des programmes sociaux et économiques. Elles soutiennent qu'il ne faudrait pas considérer qu'en vertu de ces sous-alinéas, les Cris et les Inuit envisageaient de dépenser une partie importante de leurs indemnités compensatrices pour des programmes et des services généralement fournis par les gouvernements.

Les parties autochtones demandent au Canada et au Québec de leur rembourser le montant des indemnités compensatrices qu'ils ont dépensées. Les motifs pour lesquels les Cris et les Inuit ont utilisé les indemnités compensatrices peuvent être classés dans quatre grandes catégories:

a) Frais de négociation avant la signature de la Convention -

Les parties autochtones ont soutenu que le Canada devrait faire remise des prêts qui leur ont été consentis pendant les négotiations qui ont précédé la signature de la Convention.

b) Frais de négociation après la signature de la Convention - Les parties autochtones disent que nombre des dispositions de la Convention sont restées vagues en raison de l'urgence que présentait la signature de cette dernière. Elles affirment qu'il était entendu, durant les négociations que plusieurs articles de la Convention nécessiteraient des négociations plus poussées afin de mettre en oeuvre la Convention.

c) Coût de la mise en oeuvre

La Convention prévoit la représentation des Cris et des Inuit à un grand nombre d'organismes créés pour contrôler la mise en oeuvre d'un grand nombre de ses dispositions. Les parties autochtones estiment que le Canada et le Québec devraient financer leur participation à la mise en oeuvre. Elles soutiennent qu'elles ont été forcées de dépenser des sommes considérables pour pouvoir participer efficacement à la mise en oeuvre.

d) Coût des programmes

Les parties autochtones soutiennent qu'elles ont été obligées de financer le coût de programmes tels que les

programmes relatifs au logement et à l'infrastructure, qui auraient dû l'être par le Canada ou le Québec.

D. Examen du problème

a) Frais de négociation avant la signature de la Convention.

Depuis la signature de la Convention, les deux parties autochtones ont pressé le Canada de faire remise des prêts qui leur ont été consentis pendant les négociations préalables à la signature. Le Canada a refusé de le faire, alléguant que les conditions de ces prêts, y compris celle selon laquelle ils seraient remboursés à partir des indemnités compensatrices, étaient claires au moment où les prêts ont été consentis et que les parties autochtones avaient accepté ces conditions. En outre, tous les fonds accordés aux autres revendicateurs autochtones depuis 1975 ont également comporté cette condition de remboursement. Cependant, le calendrier de remboursement des prêts a été renégocié en vue de dédommager partiellement les parties autochtones des frais engagés pour les négociations relatives à la mise en oeuvre de la Convention et postérieures à la signature de cette dernière.

b) Frais de négociation après la signature de la Convention.

La Convention ne contient aucune disposition qui prévoie le financement de la participation des Cris et des Inuit aux négociations postérieures à la signature de cette dernière.

Néanmoins, il est vrai que les deux parties autochtones ont été invitées à participer à des négociations longues, minutieuses et coûteuses, en particulier sur des questions telles que le projet de loi sur les Cris/Naskapis, les

négociations sur la Convention du Nord-Est québécois et les négociations sur la sélection des terres. Ces négociations ont été le résultat direct de la Convention et si les parties autochtones n'y avaient pas participé, il leur eût été impossible d'obtenir nombre de droits et avantages importants.

c) Coût de la mise en oeuvre

Certains chapitres de la Convention prévoient le financement par le gouvernement ou le financement partagé par le gouvernement et les autochtones de divers conseils, comités, sociétés et autres organismes créés pour gérer et superviser la mise en oeuvre de dispositions particulières de la Convention.

Il semblerait, avec le recul, que pendant les négociations, il était généralement perçu que la Convention contenait suffisamment de dispositions particulières relatives au financement pour couvrir la plupart des coûts raisonnables assumés par les Cris et les Inuit. Après six années de mise en oeuvre, il est maintenant évident que toutes les parties à la Convention ont grandement sous-estimé les coûts inhérents à la participation des autochtones au processus de mise en oeuvre. (D'autre part, les Cris affirment qu'ils s'attendaient que les gouvernements fourniraient une aide financière beaucoup plus importante que celle qu'ils leur ont accordée). Ces coûts découlent autant des dépenses engendrées par la participation aux nombreuses réunions que de celles demandées par la préparation adéquate à ces réunions.

Nombre des organismes créés pour mettre en oeuvre la Convention s'occupent de questions techniques et complexes, telles que l'évaluation de l'environnement et la

gestion des régimes de chasse, de pêche et de piégeage. Il est généralement admis que, pour que les parties autochtones puissent participer efficacement à la prise de décisions relatives à ces questions, il est essentiel qu'elles aient accès aux services de spécialistes, par exemple des conseillers juridiques ou scientifiques, pour pouvoir prendre des décisions fondées sur des informations suffisantes. Les services de ces spécialistes sont, bien sûr, souvent fort coûteux et ont entraîné des déboursés importants pour les Cris et les Inuit.

d) Coût des programmes

Cette question est abordée aux sections 5.1 et 5.2 du présent rapport.

E. Résumé/Conclusions

Il est évident que la complexité et le coût de la mise en oeuvre des divers programmes, services et organismes établis par la Convention ont été sous-estimés par toutes les parties à cette dernière. Par conséquent, les Cris et les Inuit ont dû faire face à des engagements financiers et à une charge de travail beaucoup plus importants qu'il n'avait été prévu en 1975. Les Inuit et les Cris ont dû tirer des sommes considérables des revenus provenant de leurs indemnités compensatrices pour assurer la jouissance et la protection des droits et des avantages qui leur avaient été accordées par la Convention.

La complexité de la Convention n'ayant pas été prévue, les dépenses inhérentes à cette dernière ne l'ont pas été non plus et, par conséquent, la Convention ne contient aucune disposition qui traite de cette question. Il faudrait donc considérer qu'il ne s'agit pas d'interpréter la Convention, mais plutôt d'en assurer la mise en oeuvre.

D'un point de vue politique, il semble évident que, même si la Convention stipule que les parties autochtones doivent assumer certains coûts de mise en oeuvre, il n'était pas prévu que les dépenses engagées par les autochtones dans ce secteur constitueraient une proportion importante des revenus provenant des indemnités compensatrices, comme c'est maintenant le cas. Il est peu probable qu'une convention comme celle de la Baie James puisse être mise en oeuvre de façon satisfaisante si le financement nécessaire pour ce faire constitue une si lourde charge pour les parties autochtones.

5.3.2 Processus de mise en oeuvre

A. Le problème

Les parties autochtones prétendent que, d'une manière générale, la gestion par le Canada du processus de mise en oeuvre les a, dans une large mesure, empêchés d'obtenir les droits et les avantages auxquels ils peuvent prétendre en vertu de la Convention.

B. Dispositions de la Convention

Bien que de nombreux comités et organismes soient chargés de la mise en oeuvre de dispositions particulières, la Convention ne prévoit pas un processus global de coordination et de contrôle de la mise en oeuvre de ces dispositions.

Le Comité conjoint du développement économique et communautaire (art. 28.8) créé pour les Cris et le Comité conjoint provisoire mis sur pied pour les Inuit (al., 29.0.33) ont des mandats relativement vastes, mais ne jouent pas de rôle de coordination globale.

C. Position des parties autochtones

a) Les Cris

De l'avis des Cris, le Canada n'a pas établi le genre de mécanismes de mise en oeuvre nécessaires pour faire en sorte

que le gouvernement s'acquitte de toutes ses obligations en temps utile et de manière efficace. Parmi les points qui leur tiennent particulièrement à coeur, citons la nécessité de définir et de déterminer clairement les responsabilités en matière de mise en oeuvre, de nommer des responsables pour contrôler la mise en oeuvre au niveau fédéral, d'attribuer au Bureau du Conseil privé la responsabilité de la coordonner la mise en oeuvre à ce même niveau et enfin d'établir des mécanismes destinés à fournir les crédits "spéciaux" du Parlement auxquels ils estiment avoir droit.

Les Cris demandent l'adoption, par le Parlement d'un texte de loi spécial pour établir un mécanisme officiel de mise en oeuvre et allouer les fonds spéciaux nécessaires à la mise en oeuvre de la Convention. A leur avis, ce texte de loi est nécessaire pour assurer la permanence du mécanisme de mise en oeuvre établi. Les Cris n'ont donné aucun détail précis quant au mandat ou à la structure du mécanisme de mise en oeuvre dont ils souhaitent l'établissement par voie législative.

b) Les Inuit

Les Inuit préconisent l'établissement d'un comité officiel de mise en oeuvre composé en parties égales de membres nommés par les autochtones et par les gouvernements intéressés. Dans leur mémoire au Comité permanent, les Inuit énoncent les principes suivants, relativement au comité proposé:

a) l'interprétation de la Convention en question, conformément à son esprit et à son objet;

b) la reconnaissance des besoins sociaux et économiques, ainsi que des conditions particuliers au territoire faisant l'objet de la Convention; et

c) l'accroissement de l'auto-détermination sur une base locale et régionale...".

Selon les Inuit, un tel comité devrait être chargé de contrôler d'une matière générale la mise en oeuvre et de régler les différends qui y ont trait. Il s'agirait normalement d'un comité consultatif, mais les Inuit pensent que, dans certaines circonstances, il devrait être autorisé à prendre des décisions exécutoires. Le comité proposé serait également chargé de "... la coordination, de l'examen et de la mise au point de tous les budgets relatifs aux programmes et organismes créés ou prévus par une convention, sous réserve de l'approbation par le Parlement des crédits nécessaires". En accord avec les recommandations formulées par les Cris, les Inuit proposent que soit adoptée une loi prévoyant l'affectation de crédits annuels par le Parlement pour financer tous les aspects de la Convention.

Il est à noter que les Cris ne sont pas d'accord pour donner des pouvoirs exécutoires au comité de mise en oeuvre. Ils ont fait savoir au groupe d'étude qu'ils préfèrent garder ouvert l'accès aux tribunaux comme dernier recours en cas de conflit.

D. Examen du problème

a) Mécanismes de mise en oeuvre

Les responsabilités du Canada, en ce qui concerne la mise en oeuvre, se situent à trois niveaux distincts.

i) Coordination ministérielle interne

Les ministères fédéraux qui ont des obligations aux termes de la Convention ont coordonné leurs responsabilités de différentes façons. Le ministère de

l'Environnement mis sur pied un bureau spécial pour superviser la mise en oeuvre de la Convention, tandis que d'autres ministères semblent compter sur les bureaux régionaux qui existent au Québec. Dans la plupart des cas, les principaux problèmes de politique générale ont été soumis aux bureaux de l'administration centrale d'Ottawa pour qu'ils prennent une décision.

Au bureau régional du ministère des Affaires indiennes, à Québec, la coordination est assurée par un haut fonctionnaire, appelé directeur général régional adjoint. Ce dernier n'a pas de responsabilités hiérarchiques, mais il travaille en étroite collaboration avec le directeur général régional et le directeur des opérations, principaux responsables hiérarchiques de la région.

La coordination de la mise en oeuvre au MAINC semble avoir fonctionné avec succès pour les questions courantes. Des problèmes se sont posés pour la résolution de questions difficiles soulevées par l'interprétation de la Convention. Il semble que le système, en particulier au niveau de l'administration centrale, n'ait pas eu la capacité voulue pour traiter efficacement de ces questions.

Le Programme des affaires indiennes et inuit du Ministère est chargé de la mise en oeuvre des programmes prévus par la Convention. Au début de la mise en oeuvre, le Bureau des revendications des autochtones a été chargé de contrôler les responsabilités de mise en oeuvre du Canada, y compris les questions qui intéressent les programmes du MAINC.

Cependant, cette fonction a été assumée peu à peu par le Programme des affaires indiennes.

Au niveau d'Ottawa, l'un des principaux problèmes en matière de coordination découle du fait que l'on ne s'est pas suffisamment concentré sur les questions relatives à la Convention lors de la prise de décisions. En raison des remaniements et des changements intervenus dans le personnel clé, il n'a pas été possible, jusqu'à maintenant, d'établir en permanence à l'administration centrale une section ou une personne chargée d'assurer la liaison avec les parties autochtones et la région, pour s'assurer que les questions pour lesquelles la participation d'Ottawa est nécessaire soient traitées efficacement et de manière appropriée. La situation a été d'autant plus compliquée qu'il est difficile de déterminer si une question particulière est une question "de programme" ou une question dont "les répercussions politiques" intéressent le Ministère tout entier ou le gouvernement. Etant donné cette confusion, certaines questions ont été soumises au sous-ministre adjoint du Programme des affaires indiennes et inuit, tandis que d'autres ont été traitées par le bureau du Sous-ministre adjoint des Orientations générales. Le Comité de la politique relative aux revendications, présidé par le sous-ministre, a étudié certaines questions relatives à la mise en oeuvre, mais n'a pas établi de mécanisme chargé en permanence de la résolution des problèmes de mise en oeuvre.

Au cours des derniers mois, des lignes de conduite plus nettes ont été établies. Le sous-ministre adjoint des Orientations générales, à Ottawa, a en effet été officiellement chargé de coordonner tous les aspects de la participation du Ministère à la mise en oeuvre de la Convention. On prévoit que cette mesure aidera à améliorer la capacité du Ministère à régler les problèmes posés par la mise en oeuvre.

ii) Coordination interministérielle fédérale

Comme nous l'avons déjà mentionné, aux premiers stades de la mise en oeuvre, le Bureau des revendications des autochtones, à la tête duquel se trouve un directeur délégué qui relève du sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a été chargé de contrôler l'ensemble de la mise en oeuvre des obligations du Canada. Ce rôle était le résultat logique de celui joué par le Bureau des revendications des autochtones en tant que négociateur et coordonnateur fédéral en chef durant la négociation de la Convention.

A titre de négociateur fédéral en chef, le Bureau des revendications des autochtones a mis sur pied un comité directeur interministériel officieux, présidé par le négociateur en chef du Canada et formé de représentants de chaque ministère en cause. Après la signature de la Convention, ce comité a continué à se réunir pour superviser et coordonner les activités du Canada relativement à la Convention.

Aux premiers stades, il semble que cet arrangement ait été efficace. Cependant, des problèmes ont commencé à se poser, car selon certains ministères, les activités du Comité et le rôle du Bureau des revendications des autochtones qui le présidait empiétaient indûment sur leurs secteurs de compétence. Ces problèmes résultaient probablement du fait que, bien qu'il fût admis que le MAINC contrôlerait les activités de mise en oeuvre pour le Canada, ce mandat n'avait jamais été clairement établi, ni sur le plan administratif, ni sur le plan juridique, et qu'en conséquence le MAINC avait très peu d'influence sur les activités des autres ministères.

Un autre problème s'est posé dans les activités du Comité directeur, à savoir le manque de participation des cadres supérieurs. Les membres du Comité ont souvent dû consulter leurs supérieurs avant de pouvoir prendre des décisions.

Le Comité directeur a cessé de fonctionner vers la fin de 1977, ce qui a coïncidé avec la fin de la période de mise oeuvre spécifiée dans la Convention. Au Ministère, il était entendu qu'après cette date, la responsabilité de la coordination serait transférée au Programme des affaires indiennes. Aucune structure interministérielle n'a cependant été établie pour remplacer le Comité de coordination, bien que des contacts officieux aient été maintenus avec les autres ministères, au niveau régional.

Le Comité interministériel des affaires indiennes et autochtones, présidé par le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et formé des sous-

ministres des ministères qui traitent des questions se rapportant aux Indiens et aux autochtones, a étudié certaines questions relatives à la mise en oeuvre, mais, ici encore, aucun mécanisme n'a été établi pour traiter en permanence de ces questions.

iii) Coordination d'ensemble de la mise en oeuvre

La Convention ne prévoit pas la création d'une instance chargée d'en contrôler la mise en oeuvre. Il existe de nombreux comités et corporations formés de représentants des Cris et des Inuit, du Québec et du Canada. Ces comités ont des mandats limités et, bien que certains d'entre eux aient fait du bon travail, les parties n'ont pas fourni un effort suffisant pour leur donner l'occasion d'accomplir leur travail, ainsi qu'il avait été espéré. De toute façon, le mandat limité qui leur échoit actuellement ne leur permet pas d'assurer une coordination d'ensemble, ni de résoudre les questions au sujet desquelles existent des divergences politiques fondamentales.

Au cours des négociations, les Inuit ont proposé que soit officiellement créé un comité de mise en oeuvre, mais cette idée n'a pas été incluse dans la Convention. Les raisons pour lesquelles un comité de mise en oeuvre n'a pas été établi sont vagues, mais deux facteurs importants ont probablement influé sur la décision, à savoir la crainte que le comité n'empiète sur des secteurs de compétence exclusivement fédérale, provinciale ou autochtones et la crainte de surcharger la Convention en mettant sur pied une structure officielle de plus.

La proposition relative à la création d'un comité de mise en oeuvre, contenue dans le mémoire inuit, a d'abord été faite au Canada et au Québec au début de 1979, il y a environ 18 mois, et, à ce moment-là, le Sous-ministre des Affaires indiennes a indiqué qu'en principe, le MAINC acceptait cette idée et qu'il était disposé à en discuter avec les Inuit et le Québec. Le Québec n'a pas accepté la proposition et, en conséquence, a mis fin à tout espoir de créer le comité. Il a toutefois accepté de participer à des comités tripartites spéciaux.

Le comité actuel dont le mandat est le plus vaste est le Comité conjoint de développement économique et communautaire des Cris, créé aux termes de l'article 28.8. Ce comité s'est réuni assez régulièrement au cours des premières années de la Convention, mais il a été peu actif ces dernières années. La principale difficulté à laquelle a fait face le Comité semble avoir été l'incapacité de mettre au point des mécanismes qui permettent de résoudre les différends portant sur des questions importantes de politique et d'interprétation. Pour nombre d'entre elles, le Comité s'est trouvé dans une impasse et s'est donc révélé inefficace.

Un mécanisme ou une structure global de mise en oeuvre de la Convention, s'il était animé de l'esprit qui convient, pourrait jouer un rôle efficace en réglant nombre de problèmes importants avant qu'ils ne conduisent à des conflits et à des poursuites judiciaires. Il est certainement dans l'esprit de la Convention d'essayer de résoudre les questions en suspens dans le même esprit qui en a animé la négociation.

b) Rapport annuel

L'obligation pour le Canada de présenter un rapport annuel sur la mise en oeuvre des dispositions de la Convention, énoncée dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois n'a pas été exécutée de façon efficace. Pour diverses raisons liées aux deux récentes élections fédérales et aux changements intervenus au sein du MAINC, un seul rapport a été présenté depuis 1978. Les parties autochtones n'ont pas du tout apprécié que le Canada ne soumette pas les rapports prévus et ont également exprimé de sérieuses réserves quant au contenu du rapport qui a été présenté.

On admet que le rapport annuel pourrait être très utile, car il permettrait d'indiquer au Parlement les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Convention. Il pourrait également être utile de faire participer les parties autochtones à la rédaction du rapport.

Durant les travaux qui ont entouré le présent rapport, les Cris et les Inuit ont été informés que le dépôt du prochain rapport annuel serait retardé pour que l'on puisse y intégrer les conclusions de l'étude et des échanges de vues avec les parties autochtones. Les deux parties autochtones ont estimé qu'il s'agissait là d'une mesure prudente. Les critiques détaillées du rapport annuel de 1980 présentées par les Cris et les Inuit au Comité permanent seront examinées lors de l'établissement du prochain rapport.

c) Crédits

Le paiement des indemnités compensatrices est approuvé chaque année par le Parlement, en application de l'article 9 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois. Il n'existe

aucun autre texte législatif concernant l'affectation des fonds requis pour exécuter les obligations imposées au Canada par la Convention. Les fonds relatifs aux programmes et aux immobilisations nécessaires pour les programmes ou les services destinés aux Cris sont considérés comme faisant partie des crédits généraux obtenus par les divers ministères et font l'objet des mêmes réductions ou augmentations que les autres crédits généraux. Cette façon de traiter les crédits s'appuie sur la notion selon laquelle il est difficile de quantifier avec précision les droits garantis par la Convention.

Cependant, il est possible de considérer le financement prévu par la Convention comme un crédit particulier au sein des crédits généraux. Cela permettrait de reconnaître la nature spéciale de ces dépenses et mettrait en évidence le montant dépensé par le Canada pour respecter les dispositions de la Convention. Il reste à déterminer si un tel crédit distinct serait possible sur le plan technique, dans le cadre du système actuel d'affectations budgétaires.

D. Résumé/Observations

L'absence de mécanismes, de structures et d'attitudes appropriés a été un obstacle important à la mise en oeuvre efficace et sans heurts de la Convention. L'établissement de mécanismes de mise en oeuvre plus efficaces pourrait permettre d'éviter le genre de conflits et de tensions qui, au cours des dernières années, ont consommé du temps et des ressources qui auraient pu être mieux utilisés pour atteindre les objectifs de la Convention. Toutefois, aucun mécanisme n'assurera le succès de la Convention sans la collaboration maximale de toutes les parties.

5.4 Autres questions

D'autres questions encore préoccupent les Inuit, mais elles n'entrent pas dans le cadre de la présente étude et n'ont donc pas été abordées ci-dessus.

a) Abolition des droits ancestraux

Les Inuit estiment qu'il n'était pas nécessaire d'"abolir" leurs droits ancestraux pour atteindre les objectifs de la Convention de la Baie James. Ils affirment que les populations autochtones sont opposées à l'abolition de leurs droits, qu'elles jugent inacceptable.

En discutant de la question avec les Inuit, le groupe d'étude, tout en reconnaissant son importance à leurs yeux, a fait valoir qu'elle pourrait être examinée plus efficacement et de façon plus appropriée dans le cadre des discussions qui entourent actuellement la Constitution et les populations autochtones du Canada. Les Inuit se sont déclarés d'accord sur ce point et le groupe d'étude s'est assuré que la question était portée à l'attention des responsables des débats sur la Constitution.

b) Représentation politique des Inuit

La question de la représentation politique, en particulier la création d'une circonscription inuit fédérale, a également été abordée. Il a été convenu qu'elle pourrait être plus efficacement traitée au niveau politique ou constitutionnel.

c) Iles au large du littoral

Les Inuit se sont dits préoccupés du retard apporté à la résolution de la question des revendications inuit relatives aux îles situées au large du littoral. Bien que sises dans les Territoires du Nord-Ouest, ces îles ont toujours été utilisées par les Inuit du Nord québécois et le Canada a accepté, en 1975, d'entamer des négociations avec ces derniers pour régler leurs revendications à cet égard. Pour diverses raisons, ces négociations n'ont pas encore abouti.

Les Inuit s'inquiètent particulièrement de la position maintenue par le Canada, selon laquelle les négociations dans ce domaine devraient se restreindre aux îles elles-mêmes, et ne pas porter sur les eaux au large des côtes. Ils font remarquer que ces eaux font traditionnellement partie de leurs territoires de chasse, sur lesquels ils considèrent avoir des droits ancestraux non abolis.

Les Inuit se sont dits prêts à reprendre les négociations dès que possible. Le MAINC est lui aussi prêt à le faire. Les Inuit ont présenté une demande de fonds pour poursuivre les négociations. Le Ministère étudie actuellement cette demande.

6. CONCLUSION/RÉSUMÉ

Le 11 novembre 1975, lorsque la Convention de la Baie James a été signée, les Cris et les Inuit, ainsi que le Canada et le Québec, espéraient que la Convention permettrait aux populations inuit et crises de la Baie James et du Nord québécois de se développer et de prospérer en participant pleinement à la vie sociale et économique du Québec et du Canada, tout en conservant leur culture et leur mode de vie traditionnels. Aujourd'hui, soit plus de six ans après la signature, il est clair que tous ces espoirs ne sont pas devenus réalité.

L'un des aspects les plus troublants de toute cette question est peut-être la frustration manifestée par les Cris et les Inuit ordinaires des collectivités. En 1975, ceux-ci croyaient fermement que la Convention leur garantirait, ainsi qu'à leurs enfants, un avenir meilleur, plus sûr et plus prospère. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans le cadre de la Convention, les changements sont survenus beaucoup plus lentement que prévu.

Les difficultés soulevées découlent d'un certain nombre de raisons: les parties comprenaient que la Convention devait être précisée par la voie d'interactions quotidiennes; les attentes naturelles de toutes les parties, sur lesquelles la Convention était fondée, ont été anéanties par l'évolution de la conjoncture économique; certaines attentes étaient fondées sur les positions de négociation adoptées par les parties, plutôt que sur les dispositions finales de la Convention; enfin, le libellé de la Convention lui-même a quelque fois directement suscité la confusion.

Dans le présent rapport, nous avons indiqué des mesures qui pourraient être prises relativement aux programmes, aux entreprises coopératives et aux mécanismes de mise en oeuvre. Aucune de ces mesures ne pourra cependant régler les véritables problèmes que connaissent les Cris et les Inuit si les parties à la Convention n'unissent pas leurs énergies pour que celle-ci donne des résultats. Il est nécessaire de faire un effort particulier puisque, bien que les Cris et les Inuit aient des droits à titre d'Indiens et d'Inuit du Canada et du Québec, ainsi qu'à titre de citoyens du Canada et du Québec, le succès de la Convention présente une importance fondamentale pour leur avenir. Il est donc important que les parties tiennent compte des difficultés et des erreurs passées, ainsi que de l'esprit et de l'importance de la Convention, et se fondent sur les résultats déjà obtenus pour travailler ensemble à insuffler une nouvelle vie à la Convention. C'est dans cet espoir que le présent rapport a été rédigé.

En effectuant la présente étude, l'équipe a précisément constaté cette volonté chez les représentants des Cris, des Inuit et du gouvernement, responsables de l'efficacité de la Convention. Le groupe d'étude estime que le présent rapport renforcera cette volonté et, par le fait même, l'esprit de la Convention lui-même.

Sur la base des conclusions du présent rapport, des recommandations sur les mesures à prendre pour s'assurer que les obligations imposées au Canada par la Convention sont pleinement exécutées maintenant et à l'avenir seront formulées pour être étudiées par le Cabinet.

ANNEXE 1

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA DANS LE TERRITOIRE DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS 1975/1976 -- 1980/1981

NOTES PRÉLIMINAIRES

1. Les dépenses indiquées dans les tableaux suivants comprennent toutes les dépenses relatives aux programmes, aux services et aux avantages destinés aux Cris et aux Inuit de la Baie James et du Nord québécois. Certaines des dépenses sont le résultat direct de la Convention, tandis que d'autres découlent des responsabilités et des obligations existantes du Canada.

2. Ces tableaux ont pour objet d'illustrer l'importance et l'objet des dépenses du gouvernement fédéral dans la Baie James et dans le Nord québécois depuis la signature de la Convention.

3. Les dépenses fédérales totales comprennent la partie des indemnités compensatrices payées par le Canada à ce jour. Il est à noter que la Convention impose des restrictions quant à la gestion et à l'utilisation de ces fonds.

TABLEAU 1

DÉPENSES TOTALES - RÉSUMÉ
1975/76 - 1980/81

MINISTÈRE	MONTANT
1. Solliciteur général	43 403
2. Justice	Sans objet
3. Emploi et Immigration	5 270 020
4. Santé et Bien-être social	9 146 845
5. Environnement Canada	1 724 100
6. Transports Canada	454 000
7. Secrétariat d'Etat	Non connu
8. Expansion économique régionale	Sans objet
9. Affaires indiennes et du Nord canadien	138 280 300
TOTAL	154 918 668
Indemnités compensatrices payées par le gouvernement fédéral au 31 mars 1981	23 000 000
TOTAL GÉNÉRAL	177 918 668

TABLEAU 2
DÉPENSES TOTALES - DÉTAILS

No.	MINISTÈRE	PROJET/ACTIVITÉ		OBSERVATIONS	DÉPENSES FÉDÉRALES
1.0	Solliciteur général	Projet concernant la condamnation à des travaux communautaires pour les collectivités indiennes et inuit au nord du 50e parallèle		Projet financé à 50 p. 100 par le Québec et à 50 p. 100 par le Canada	43 403 (À juin 1982)
2.0	Justice	Aucun à ce jour			S.O.
3.0	Commission de l'emploi et de l'immigration Canada	Cris			
		- Services de main-d'oeuvre	525 667		
		- Création d'emplois (1978-1981)	2 571 869		
		- Formation professionnelle (1978-1981)	236 418		
		Total partiel	3 333 954		
		Inuit			
		- Formation professionnelle (1978-1981)	615 715		
		. en cours de négociation	40 900		
		. PFIMC	96 808		
		- Création d'emplois (1978-1981)	1 182 643		
		- Services de main-d'oeuvre	260 885		
		Total partiel	2 196 951		
		TOTAL	5 530 905		5 530 905
4.0	Santé et Bien-être social Canada	Services de santé		Budgets annuels cumulatifs (salaires, exploitation, immobilisations) pour la période allant jusqu'au 31 mars 1981	9 051 845

No.	MINISTÈRE	PROJET/ACTIVITÉ	OBSERVATIONS	DÉPENSES FÉDÉRALES
5.0	Environnement Canada	Bureau de la Baie James et du Nord québécois	Dépenses annuelles cumulatives (Annexe 2) de 1977/1978 à 1980/1981. Pour 1981/1982, le budget est de 448 100$	1 055 700
		Rénumération et dépenses des représentants	Représentants du gouvernement fédéral aux deux comités consultatifs de 1977/1978 à 1981/1982 4 ans): 50 000	50 000
		CHASSE ET PÊCHE		
		- Recherches sur les captures faites par des autochtones	Le Canada a dépensé 1/4 (200 000$) du coût total depuis 1976 et 52 400$ avant la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois	252 400
		- Recherches sur l'eider d'Ungava et et sur le grèbe et programme d'information spécial pour les autochtones	Financés par le Service canadien de la faune (Environnement)	150 000
		- Recherches sur le bélouga du Nouveau-Québec	Pêches et océans 60 000 MAINC et Approvisionnements et Services 156 000 216 000	216 000
			TOTAL	1 724 100

No.	MINISTÈRE	PROJET/ACTIVITÉ	OBSERVATIONS	DÉPENSES FÉDÉRALES
6.0	Transports Canada	Dépenses de Transports Canada dans le Nord québécois depuis la signature de la Convention	De 1975/1976 à 1980/1981, achat transfert de matériel lourds et construction de pistes d'atterrissage	454 000
7.0	Secrétariat d'Etat	- Centres d'accueil - Organisations politiques (allocations pour frais généraux) - Communications (Inuit)	Les renseignements sur les coûts ne sont pas encore parvenus	
8.0	Expansion économique régionale	Aucun projet à ce jour		
9.0	Affaires indiennes et du Nord canadien	Immobilisations et E & E	Dépenses cumulatives 1975/1976 - 1980/1981 (Voir Annexe 4)	138 280 300
		Total:	1975/1976 - 1980/1981	154 918 668
10.0	Indemnités compensatrices	Versées par le Canada à ce jour	(Voir Annexe 5)	23 000 000

a) Total des programmes et des services fédéraux 154 918 668
b) Total y compris les indemnités compensatrices 177 918 668

TABLEAU 3

DÉPENSES - SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA

SERVICES DE SANTÉ (salaires, exploitation, immobilisations) par localité et par année - Résumé

CRIS	EASTMAIN	FORT GEORGE	MISTASSINI	PAINT HILL	RUPERT HOUSE	WASWANIPI	POSTE DE LA BALEINE
1975-1976	923	59 019	202 012	108 365	175 365	-	266 820
1976-1977	4 125	76 205	213 409	126 657	145 042	45 160	256 915
1977-1978	595	7 661	192 043	145 765	185 282	50 710	102 018
1978-1979	-	-	168 076	185 491	231 936	88 011	280 317
1979-1980	-	-	272 008	2 065	732	62 776	311 369
1980-1981	-	-	336 505	-	-	146 032	146 937
TOTAL PARTIEL	5 643	142 885	1 384 053	568 343	738 357	392 689	1 364 376

TOTAL: 4 596 346

(Données - Santé et Bien-être social Canada, Contrôleur régional, Services médicaux)

SERVICES DE SANTÉ (salaires, exploitation, immobilisations) par localité et par année - Résumé

INUIT	AKULARIK	INOUCDJOUAC	POVUNGNITUK	SUGLUK
1975-1976		201 757	295 053	266 636
1976-1977		188 380	228 496	209 608
1977-1978		207 747	378 486	229 906
1978-1979		232 752	451 435	307 194
1979-1980		349 075		301 993
1980-1981	31 112	196 189	264 799	207 881
TOTAL PARTIEL	31 112	1 375 900	1 618 269	1 523 218

TOTAL: 4 550 499

(Données - Santé et Bien-être social Canada, Contrôleur régional, Services médicaux)

Total partiel Cris	4 596 346$
Total partiel Inuit	4 550 499
TOTAL GENERAL	9 146 845$

TABLEAU 4:

DÉPENSES - ENVIRONNEMENT CANADA ENGAGÉES PAR ENVIRONNEMENT CANADA À LA SUITE DE LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

1. Bureau de la Baie James et du Nord québécois: Dépenses annuelles

ANNÉE FINANCIÈRE	FONCTIONNEMENT*	CONTRIBUTIONS**	TOTAL
1977-1978	98,2	—	98,2
1978-1979	277,7	13,3	291,0
1979-1980	305,6	17,8	323,2
1980-1981	313,2	30,0	343,2
TOTAL	994,7	61,1	1 055,6

(Nota: * Comprend les dépenses relatives aux salaires et aux immobilisations. Noter que les dépenses en immobilisations sont pratiquement nulles depuis 1980, le Bureau ayant terminé les achats de mobilier et de matériel au cours de cette année.

** Contributions au Secrétariat du Comité consultatif de la Baie James sur l'environnement (qui fonctionne également comme Comité d'évaluation) et du Comité consultatif Kativik sur l'environnement.

2. Représentants du gouvernement fédéral aux deux comités consultatifs

ANNÉE FINANCIÈRE	SALAIRES ET DÉPENSES DES REPRÉSENTANTS
1977-1978	5 000*
1978-1979	15 000
1979-1980	15 000
1980-1981	15 000
TOTAL	50 000

(*La première année, un seul comité existait).

3. Projet de recherches sur les captures faites par des autochtones - Chasse et Pêche		
- La contribution du gouvernement fédérale à l'étude s'est élevé à un quart du coût total	200 000	
- Contributions préalables à la signature de la Convention	52 400	
- Contribution du gouvernement fédéral - Total	252 400	252 400
- Attributions de la contribution par:		
1. le Service canadien de la faune (Environnement Canada)		
2. Pêches et océans		
4. Etude sur l'eider (Ungava) et le grèbe, avec programme d'information pour les autochtones		
- Financés par le Service canadien de la faune	150 000	150 000
5. Recherches sur le bélouga au Nouveau-Québec		
- Financées par:		
Pêches et océans	60 000	
MAINC et Approvisionnements et Services Canada	156 000	
TOTAL	216 000	216 000
TOTAL DE LA CONTRIBUTION PAR ENVIRONNEMENT CANADA OU PAR SON INTERMÉDIAIRE		1 724 100

TABLEAU 5:

DÉPENSES ENGAGÉES AU NOUVEAU-QUÉBEC PAR TRANSPORTS CANADA A LA SUITE DE LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS 1975/1976 - 1980/1981

ANNÉE FINANCIÈRE	LOCALITÉ	ACTIVITÉS/PROJET	DÉPENSES
1975-1976	Général	Achat de matériel lourd pour la construction de pistes d'atterrissage	206 000
1976-1977	Général	Transfert de matériel lourd de construction du Programme arctique (Ile Belchers)	200 000*
1977-1978	Povungnituk	Transport de matériel lourd de construction	5 400
1978-1979	Ivujuvik	Transport de matériel lourd de construction	33 000
1979-1980	Ivujuvik	Construction d'une nouvelle piste d'atterrissage	10 000

TOTAL: 454 000

(Note: Les coûts d'E & E pour l'entretien du matériel lourd de construction sont exclus).

*Ce montant représente la valeur comptable du matériel

TABLEAU 6: DÉPENSES: AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN 1975/1976 - 1980/1981

1. Résumé - Affaires indiennes et du Nord canadien, 1975/1976 -1980/1981

2. CRIS - Immobilisations, 1975/1976 - 1980/1981

3. INUIT, Immobilisations, 1975/1976 - 1980/1981

4. CRIS, Exploitation et entretien, 1975/1976 - 1980/1981

5. INUIT, Exploitation et entretien, 1975/1976 - 1980/1981

6. CRIS, Développement économique, 1975/1976 - 1980/1981

TABLEAU 6A

RÉSUMÉ: DÉPENSES DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN DE 1975/1976 à 1980/1981

ACTIVITÉ	POSTE	CRIS	INUIT	TOTAL
Immobilisations	- Logement et infrastructure	26 419 800	11 936 900	38 356 700
	- Education	6 921 100	2 382 700	9 303 800
	TOTAL	33 340 900	14 319 600	47 660 500
Exploitation et entretien	- Services municipaux	2 969 200	22 829 600	25 798 800
	- Allocations pour frais généraux	1 111 100	1 966 900	3 078 000
	- Administration	1 089 700		1 089 700
	- Services sociaux	2 267 500		2 267 500
	- Education	30 980 000	13 864 000	44 844 000
	- Développement économique	59 900	781 925	1 541 825
	TOTAL	39 182 900	39 442 425	78 625 300
	Estimation des dépenses d'E & E pour 1975/1976 - 1980/1981*	12 000 000		12 000 000
	TOTAL	51 182 900	38 660 500	90 625 300

* Sauf dans le secteur du développement économique, les dépenses d'E & E des Cris indiquées ci-dessus ne comprennent pas les années 1975/1976 et 1976/1977. Jusqu'à 1977/1978, les dépenses d'E & E des collectivités crises étaient comprises dans le budget total du district de l''Abitibi. Il n'est donc pas possible de déterminer les dépenses précises d'E & E durant ces années. Les dépenses estimatives d'E & E pour 1975/1976 - 1976/1977 sont de 12 millions de dollars.

IMMOBILISATIONS:	47 660 500
E & E:	90 619 500
TOTAL	138 280 300$

TABLEAU 6 B
IMMOBILISATIONS - CRIS

ANNÉE	LOGEMENT	INFRASTRUCTURE	TOTAL	BUDGET RÉGIONAL	%	ÉDUCATION	BUDGET RÉGIONAL	%	POPULATION DE LA RÉGION	POPULATION CRISE	%
1975-1976	811,4	1 413,2	2 224,6	10 038,3	22,16				33 150	6 460	19,49
1976-1977	1 033,9	2 260,2	3 294,1	9 466,6	33,74	295,0	3 319,3	6,2	33 774	6 625	19,62
1977-1978	1 052,0	1 270,4	2 322,4	13 294,6	17,47	449,3	2 544,4	17,66	34 750	6 870	19,77
1978-1979	851,2	7 334,7 (1)	8 185,9	17 815,5	45,95	1 373,1 (3)	2 995,3	45,95	35 400	7 017	19,8
1979-1980	1 354,0	5 786,0 (2)	7 140,0	16 997,7	40,95	2 700,0	4 082,9	66,13	36 320	7 215	19,86
1980-1981	716,9	2 535,9 (5)	3 252,8	17 217,4	17,51	2 193,7	4 788,8	45,81	37 396	7 416	19,83 (4)
TOTAL			26 419,8$			6 921,1$					

Nota: Tous les montants sont en milliers de dollars.

(1) Y compris 5 346 000$ pour la relocalisation de Fort George.

(2) Création de la Société crise d'habitation. Cette somme comprend également 4 654 000$ pour la relocalisation de Fort George.

(3) Depuis 1978/1979, le Canada paie 75 p. 100 des dépenses en matière d'éducation.

(4) Estimations.

(5) Ce montant comprend des dépenses de 238 000$ pour la prise de mesures correctives.

Immobilisations pour logement et l'infrastructure	26 419 800$
Immobilisations en l'éducation:	6 921 100
Total	33 340 900$

TABLEAU 6C
CRIS - E & E

ANNÉE	SERVICES MUNICIPAUX	ALLOCATIONS POUR FRAIS GÉNÉRAUX	ADMINISTRATION	SERVICES SOCIAUX (y compris aide sociale, soins aux enfants et aux adultes contrats avec A.S.C.	ÉDUCATION	TOTAL DES DÉPENSES D'E & E DES CRIS - PAR ANNÉE
1977-1978	414,4	245,9	289,1	442,4	5 626,1(3)	7 026,9
1978-1979	300,1	258,7	302,2	570,9	7 805,4(4)	9 237,1
1979-1980	835,7	297,2	237,0(2)	584,4	8 176,8(4)	10 131,1
1980-1981	1 419,0(1)	300,3	261,4	669,9	9 371,9(5)	12 022,4
TOTAL	2 969,2	1 111,1	1 089,7	2 267,5	30 980,0	38 417,5(6)

Nota: Tous les montants sont en milliers de dollars.

(1) Cette somme inclut 305 300$ pour 61 résidants de Great Whale River en 1980/1981, dans le cadre du Programme de logements de location du Nord.

(2) La baisse amorcée depuis 1979/1980 s'explique par plusieurs facteurs: la création de la Commission scolaire crise a réduit les frais généraux d'administration, la création de la Société crise d'habitation, à laquelle le Canada transfère 100 000$ par année pour l'administration, et l'achèvement du projet de relocalisation de Fort George.

(3) En 1977/1978, le Canada a payé la totalité des dépenses en matière d'éducation des Cris.

(4) Depuis 1978/1979, le Canada paie 75 p. 100 des coûts. Ces montants ne comprennent pas une participation possible de notre part pour combler le déficit d'exploitation de la Commissions scolaire crise.

(5) Le ministère de l'Education du Québec a proposé un budget de 15 600 000$ pour 1980/1981. Si ce budget est approuvé, la contribution du Canada sera de 11 700 000$ (75 p. 100).

(6) Ce montant ne comprend pas le développement économique.

TABLEAU 6D
IMMOBILISATIONS - INUIT

ANNÉE	LOGEMENT	INFRASTRUCTURE	TOTAL	BUDGET RÉGIONAL	%	ÉDUCATION	BUDGET RÉGIONAL	%	POPULATION DE LA RÉGION	POPULATION INUIT	%
1975-1976	1 152,2	976,6	2 128,8	10 038,3	21,2				33 150	4 136	12,48
1976-1977	844,0	1 005,8	1 849,8	9 466,6	19,54	163,9	3 319,3	4,94	33 774	4 194	12,42
1977-1978	1 540,0	1 135,3	2 675,3	13 294,6	20,12	195,7	2 544,4	7,69	34 750	4 575	13,17(2)
1978-1979	1 330,7	1 088,1	2 418,8	17 815,5	14,23	344,3[1]	2 995,3	11,49	35 440	4 717	13,3
1979-80	2 018,1	846,1	2 864,2	16 997,7	16,85	632,3	4 082,9	15,49	36 320	4 832	13,3
1980-1981 (3)	—	—	—	—	--	1 046,5	4 788,8	21,85	37 396	4 958	13,26
TOTAL			11 936,9			2 382,7					

Nota: - Tous les montants sont en milliers de dollars.

(1): - Depuis 1978/1979, le Canada paie 50 p. 100 des coûts.

(2): - Le pourcentage semble augmenter au moment de l'inscription des bénéficiaires.

(3): - En 1980/1981, le Québec s'est vu transférer la responsabilité du logement et des services municipaux, aux termes de l'Accord de transfert du Nord québécois (13 février 1981). Le Canada doit verser au Québec huit millions de dollars par année, pendant 9 ans, soit 72 millions de dollars au total. Aux termes de l'Accord, on a également transféré au Québec 30,2 millions de dollars en immobilisations.

IMMOBILISATIONS - LOGEMENT ET INFRASTRUCTURE:	11 936 900$
IMMOBILISATIONS - ÉDUCATION:	2 382 700
TOTAL	14 319 600$

RÉSUMÉ CRIS ET INUIT

IMMOBILISATIONS - CRIS:	33 340 900$
IMMOBILISATIONS - INUIT:	14 319 600
TOTAL	47 660 500$

TABLEAU 6E
INUIT - DÉPENSES D'E & E

ANNÉE	SERVICES MUNICIPAUX y compris administration(1)	Allocations pour frais généraux	Services sociaux(2)	Education	Total des dépenses d'E & E - Inuit - par année
1975-1976	3 759,6	338,9	—	1 684,3	5 782,8
1976-1977	4 217,2	353,3	—	2 086,4	6 656,9
1977-1978	4 190,5	429,1	—	2 274,3	6 893,3
1978-1979	5 261,4	425,4	—	2 830,4(4)	8 517,2
1979-1980	5 400,9	420,2	—	2 405,3(5)	8 226,4
1980-1981(3)	—	— (7)	—	2 619,3(6)	2 619,3(8)
TOTAL	22 829,6	1 966,9	—	13 864,0	38 660,5

Nota: Tous les montants sont en milliers de dollars

E & E CRIS:	38 417 500
E & E INUIT:	38 660 500
TOTAL	77 078 000$(9)

(1) Pour les Inuit, les frais d'administration sont inclus dans les contrats de services sociaux qui comprennent également le chauffage, l'électricité et l'entretien des logements.

(2) Les services sociaux, y compris l'aide sociale, sont financés et payés par le Québec.

(3) Responsabilité transférée au Québec en application de l'Accord de transfert du Nord québécois (13 février 1981).

(4) Depuis 1978/1979, le Canada paie 25 p. 100 des dépenses en matière d'éducation.

(5) Les dépenses pour 1979/1980 et 1978/1979 ne comprennent pas une participation possible de notre part pour combler le déficit de la Commission scolaire Kativik.

(6) Le ministère de l'Éducation du Québec est disposé à approuver un budget d'environ 12 180 000$. La part du Canada serait alors de 3 045 000$ (25 p. 100).

(7) Ce programme a pris fin en 1980/1981 avec l'établissement des municipalités des villages du Nord qui sont financés par le ministère des Affaires municipales du Québec.

(8) Estimations.

(9) Ce montant ne comprend pas le développement économique.

TABLEAU 6F
DÉPENSES ENGAGÉES - CRIS

ACTIVITÉ	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
FAUNE (Piégeage)						
Association crise de trappeurs						
- Communications					75,0	
- Etude de faisabilité			20,0			
- Divers - réunions			9,0		1,0	
- Administration - Exploitation						40,0
POURVOIRIE						
Camps	30,0	30,6	29,0			
Instructeurs, cuisiniers guides	6,4	4,8		16,0	8,7	7,2
Conseiller						
Immobilisations - Pourvoirie	9,9	45,0				
ART ET ARTISANAT						
Contribution - Construction - matériel						
Fonctions					50,5	53,2
Etude (C. Lévesque)			1,5	5,0		
Cours (Val d'Or)				1,5		
TOTAL	46,3	80,4	59,5	22,5	135,2	100,4

TOTAL CUMULATIF: 444 300$

TABLEAU 6F
DÉPENSES ENGAGÉES - CRIS

ACTIVITÉ	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Service administratif canadien outre-mer (S.A.C.O.)						
- Bénévoles travaillant aux projets*	(3) 12,2	(3) 12,6	(6) 18,1	(8) 24,5	(12) 35,5	(16) 56,3
- Etudiants	(4) 14,8	(6) 20,0	(6) 21,1	(8) 28,6	(16) 43,7	(16) 28,2
TOTAL	(7) 27,0	(9) 32,6	(12) 39,2	(16) 53,1	(28) 79,2	(32) 84,5

TOTAL CUMULATIF: 315 600$

* Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de bénévoles et d'étudiants.

Pour les trois dernières années, les sommes dépensées par les Cris représentent environ le tiers du budget de la région pour les activités du S.A.C.O.

RÉSUMÉ CRIS:

Associations:	444 300$
S.A.C,O.:	315 600
TOTAL	759 900$

TABLEAU 6F (suite)
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

* DÉPENSES ENGAGÉES POUR LES INUIT

ANNÉE FINANCIÈRE	DÉPENSES
1975-1976	107 510
1976-1977	353 817
1977-1978	30 520
1978-1979	44 577
1979-1980	104 268
1980-1981	141 925
	781 925$

(Nota: La plupart de ces dépenses sont des contributions à des entreprises (terrains de camping pour touristes). Pour 1980/1981, le montant comprend également une contribution à une étude de faisabilité et des dépenses d'immobilisation totalisant au total à 92 500$).

RÉSUMÉ

Développement économique - Cris:	759 900$
Développement économique - Inuit:	781 925
TOTAL	1 541 825$

TABLEAU 7:

INDEMNITÉS COMPENSATRICES - RÉSUMÉ

(*M: Million)

PARTIE	MONTANT	PROPORTIONS	PÉRIODE	SOURCE
A	150M$	75M$	10 ans	Canada: 32,75M$ Québec: 42,25M$
		75M$	21 ans	Redevances d'Hydro-Québec
B	75M$		5 ans	Obligations Débentures du Québec
C	4M$		10 ans	Canada)) même proportion Québec) qu'en A
D	2,5M$			Québec: coût des négociations

TOTAL: 232,5M$ - Répartition: Canada: 15% 34M$
Québec: 85% 198,5M$

Attribué: Cris: 60%
Inuit: 50%

(Nota: A ce jour, les deux tiers des indemnités compensatrices ont été versées (155M$) par les deux gouvernements. Le Canada a payé 15 p. 100 (23M$) de ce montant.